AGRAR-ATLAS

Daten und Fakten zur EU-Landwirtschaft

2019

3. Auflage



HEINRICH BÖLL STIFTUNG

BUND
FRIENDS OF THE EARTH GERMANY

Deutsche Ausgabe
LE MONDE *diplomatique*

IMPRESSUM

Der **AGRAR-ATLAS 2019** ist ein Kooperationsprojekt von
Heinrich-Böll-Stiftung, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
und Le Monde Diplomatique.

Inhaltliche Leitung:
Christine Chemnitz, Heinrich-Böll-Stiftung (Projektleitung)
Christian Rehmer, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.

Projektmanagement: Dietmar Bartz
Art-Direktion und Herstellung: Ellen Stockmar
Bildbearbeitung: Roland Koletzki



Textchefin: Elisabeth Schmidt-Landenberger
Dokumentation und Schlussredaktion: Infotext Berlin
Übersetzungen: Paul Mundy, Maria Lanman

Mit Originalbeiträgen von
Dietmar Bartz, Stanka Becheva, Brîndușa Bîrhală, Harriet Bradley, Christine Chemnitz, Henrike von der Decken, Martina Eichner,
Rebekka Frick, Harald Grethe, Astrid Häger, Hans Martin Lorenzen, Alan Matthews, Friedhelm von Mering, Oliver Moore,
Joyce Möwius, Lars Neumeister, Nikolai Pushkarev, Christian Rehmer, Tobias Reichert, Véronique Rioufol, Cornelia Rumpel,
Jenny Schlosser, Julia Christiane Schmid, Helene Schulze, Matthias Stolze, Berit Thomsen, Aurélie Trouve, Katrin Wenz, Helga Willer

Die Beiträge geben nicht notwendig die Ansicht aller beteiligten Partnerorganisationen wieder.

V. i. S. d. P.: Annette Maennel, Heinrich-Böll-Stiftung

3. Auflage, Februar 2020

ISBN 978-3-86928-188-9

Produktionsplanung: Elke Paul, Heinrich-Böll-Stiftung

Druck: Druckhaus Kaufmann, Lahr
Klimaneutral gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.







BESTELL- UND DOWNLOAD-ADRESSEN

Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstraße 8, 10117 Berlin, www.boell.de/agraratlas
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V., Kaiserin-Augusta-Allee 5, 10553 Berlin, www.bund.net, www.bund.net/agraratlas



Daten und Fakten zur EU-Landwirtschaft

3. AUFLAGE
2020

INHALT

VORWORT

Europa hat kulinarisch viel zu bieten: Mozzarella aus Italien, Pilze aus Polen, Oliven aus Griechenland, Wein aus Frankreich, Brot aus Deutschland, Bier aus Tschechien, Schinken aus Österreich. Verschiedenste Spezialitäten aus unterschiedlichen Landschaften – so schmeckt Europa, jeweils geprägt durch Umwelt, Klima, soziale Strukturen und politische Geschichte.

Kein Sektor ist so stark mit der Gestaltung von Lebensräumen verwoben wie die Landwirtschaft. Ändert sie sich, ändern sich auch die ökologischen und sozialen Systeme, die darin beheimatet sind. Schnell wandelt sich überall in Europa die Art, wie Äcker bewirtschaftet und Tiere gehalten werden. Vielerorts geben Betriebe auf. Die verbleibenden Höfe werden größer, und jeder Fleck wird möglichst intensiv genutzt.

Dass sich Wirtschaftszweige ebenso dynamisch ändern wie die Gesellschaft, ist weder gut noch schlecht. Die Frage ist, wer den Wandel politisch gestaltet – und wie. Die Veränderungen in der Landwirtschaft sind nicht nur für Bäuerinnen und Bauern relevant, sondern für uns alle – eben weil sie so eng mit unserer Ernährung, dem Klima, der Natur und den ländlichen Räumen verbunden sind. Wichtig ist also, dass wir uns als Gesellschaft darauf einigen, in welche Richtung sich die Landwirtschaft entwickeln soll.

> „Die EU-Agrarpolitik ist ein bürokratisches Monstrum. Viele wissen nicht einmal, dass es sie gibt.

Wir müssen uns entscheiden, welche Leistungen wir neben der Erzeugung von Nahrungsmitteln von den Bäuerinnen und Bauern erwarten und bezahlen wollen.

Wenn es gemeinsam ausgehandelte Ziele gibt, kann der Wandel in der Landwirtschaft aktiv begleitet und gestaltet werden. In der Europäischen Union ist das wichtigste Mittel dafür die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) – mit fast 60 Milliarden Euro im Jahr. Pro EU-Bürgerin und -Bürger sind das 114 Euro.

Die EU-Agrarpolitik ist ein bürokratisches Monstrum und für Laien kaum zu verstehen. Viele wissen nicht einmal, dass es sie gibt. Alle sieben Jahre wird sie überarbeitet, und trotzdem fördert sie ein falsches System. Sie ist nicht auf das ausgerichtet, was vielen von uns wichtig ist: gesunde und leckere Lebensmittel, artgerechte Haltung von Tieren, Schutz von Gewässern, Vögeln und Insekten. Das Geld wird pro Hektar Fläche vergeben. Die größten Betriebe bekommen das meiste, während Programme für den Erhalt kleiner Bauernhöfe völlig unterfinanziert sind.

Darum gibt es diesen Atlas. Er zeigt, wie eng die EU-Landwirtschaft mit unserem Leben und unseren Lebensräumen verwoben ist. Er zeigt auch, wie wenig von dem Geld der GAP den Zielen zugutekommt, die sich Europäerinnen und Europäer von der Landwirtschaft wünschen.

Der Atlas zeigt aber auch, dass es sich lohnt, für eine bessere, grundlegend andere Agrarpolitik einzutreten. In vielen Ländern der EU wachsen die Bewegungen für nachhaltige, soziale und global gerechte Agrar- und Ernährungssysteme. Organisationen von Bäuerinnen und Bauern vernetzen sich mit Konsumentinnen und Konsumenten, mit Natur-, Umwelt- und Tierschutzorganisationen sowie entwicklungspolitischen Gruppen. Darum wird dieser Atlas auch in weiteren fünf europäischen Sprachen und Länderversionen erscheinen. Der Atlas ist das Ergebnis europäischer Vernetzung, soll Zivilgesellschaft und Bewegungen in vielen EU-Ländern stärken und damit die ökologische und soziale Agrar- und Ernährungswende voranbringen.

Seit vielen Jahren ignorieren die Regierungen der EU-Mitgliedsländer nicht nur die Forderungen großer Teile der Bevölkerung, sondern vertreten die Interessen der industriellen Agrarlobby in Brüssel. Das ist empörend. Damit leisten sie nicht nur der Landwirtschaft in der EU einen Bärendienst, sondern

„Das Geld im Agrarhaushalt der EU muss für Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft genutzt werden.

sind mitverantwortlich dafür, dass zentrale, von der EU selbst gesteckte Ziele nicht erreicht werden – weder der Schutz des Klimas, der Böden und Gewässer und der Artenvielfalt noch globale Gerechtigkeit durch die nachhaltige Nutzung von Ressourcen und einen fairen Außenhandel.

Geld für eine andere Agrarpolitik ist im Haushalt der EU vorhanden. Es muss so genutzt werden, dass Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft honoriert werden. Daher ist es höchste Zeit für eine lebendige gesellschaftliche Diskussion über die Gestaltung der Landwirtschaft. Nur wenn die Menschen in der EU das Gefühl und das Wissen haben, dass das Geld für die Landwirtschaft sinnvoll und im Sinne des Gemeinwohls verwendet wird, werden sie auch in Zukunft bereit sein, sie zu unterstützen.

Barbara Unmüßig
Heinrich-Böll-Stiftung

Hubert Weiger
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland

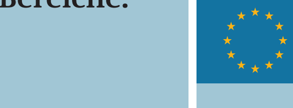
Barbara Bauer
Le Monde diplomatique, deutsche Ausgabe

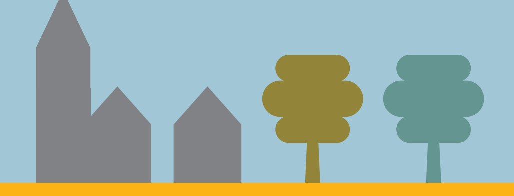
12 KURZE LEKTIONEN

ÜBER DIE EU-LANDWIRTSCHAFT

1. Durch die **EU-AGRARPOLITIK** fließen jährlich fast 60 Milliarden Euro in die europäische Landwirtschaft. Das sind **114 EURO** pro EU-Bürger und EU-Bürgerin im Jahr.

2. Die Landwirtschaft ist eng verwoben mit dem **SCHUTZ** von Insekten und Vögeln, sauberem Wasser und gesunden Lebensmitteln. Das **GELD** der EU fließt **KAUM** in diese Bereiche.







3. Die nächste siebenjährige Förderperiode der EU beginnt **IM JAHR 2021.** Die Verhandlungen über Reformen sind in vollem Gange.

4. Die EU-Agrarpolitik besteht aus **ZWEI SÄULEN.** Mit der ersten werden vor allem pauschale Flächenprämien gezahlt, mit der zweiten die ländliche Entwicklung, Ökolandbau und Umweltmaßnahmen unterstützt.



5. 70 Prozent der EU-Gelder werden pro Hektar ohne weitreichende Auflagen ausgegeben. Wer **VIEL LAND** bewirtschaftet, bekommt **VIEL GELD.**

6. **LÄNDLICHE RÄUME** sind mehr als Landwirtschaft. Auch sie werden aus dem Agrarbudget gefördert. Diese Förderung ist **MIT DEUTLICH WENIGER GELD** ausgestattet als die erste Säule.







7 Die EU hat sich zu internationalen Zielen für den KLIMASCHUTZ und die BIODIVERSITÄT sowie zur GLOBALEN GERECHTIGKEIT verpflichtet. Ihre Agrarpolitik hat sie darauf noch nicht ausgerichtet. Ohne weitreichende Reformen wird die EU die internationalen ZIELE VERFEHLEN.

8 TIERWOHL ist den EU-Bürgerinnen und -Bürgern sehr wichtig. Dennoch werden die Gelder der EU-Agrarpolitik kaum genutzt, um die TIERHALTUNG in diesem Sinne zu VERBESSERN.



9 In der EU haben zwischen 2003 und 2013 über ein Viertel aller BAUERNHÖFE aufgegeben. Ihre Flächen übernahmen andere. Heute bewirtschaften 3,1 Prozent aller Betriebe mehr als die HÄLFTE DES AGRARLANDES.

10 Auch in Deutschland geben jedes Jahr viele Betriebe auf. GROSSE BETRIEBE wachsen am schnellsten. Mehr als 75 Prozent der Deutschen findet diese Entwicklung BESORGNISERREGEND.





11 Die EU-Agrarpolitik HILFT beim Kampf gegen die POLITISCHE EROSION der Europäischen Union. Sie ist besonders in ländlichen Regionen wichtig, in denen die UNZUFRIEDENHEIT MIT DER EU groß ist.

12 Damit die GEMEINSAME AGRARPOLITIK (GAP) der EU gesellschaftlich akzeptiert wird, muss sie Umwelt und Klima SCHÜTZEN, die Artenvielfalt ERHALTEN, das Tierwohl VERBESSERN und kleine und mittlere Betriebe FÖRDERN.





NEUE ZIELE, ALTES DENKEN

Ihre älteste Aufgabe hat die EU-Agrarpolitik gelöst: in der Nachkriegszeit die Ernährung zu sichern. Doch trotz vieler Reformen und neuer Strukturen – die bisherige Förderung taugt nicht für das 21. Jahrhundert.

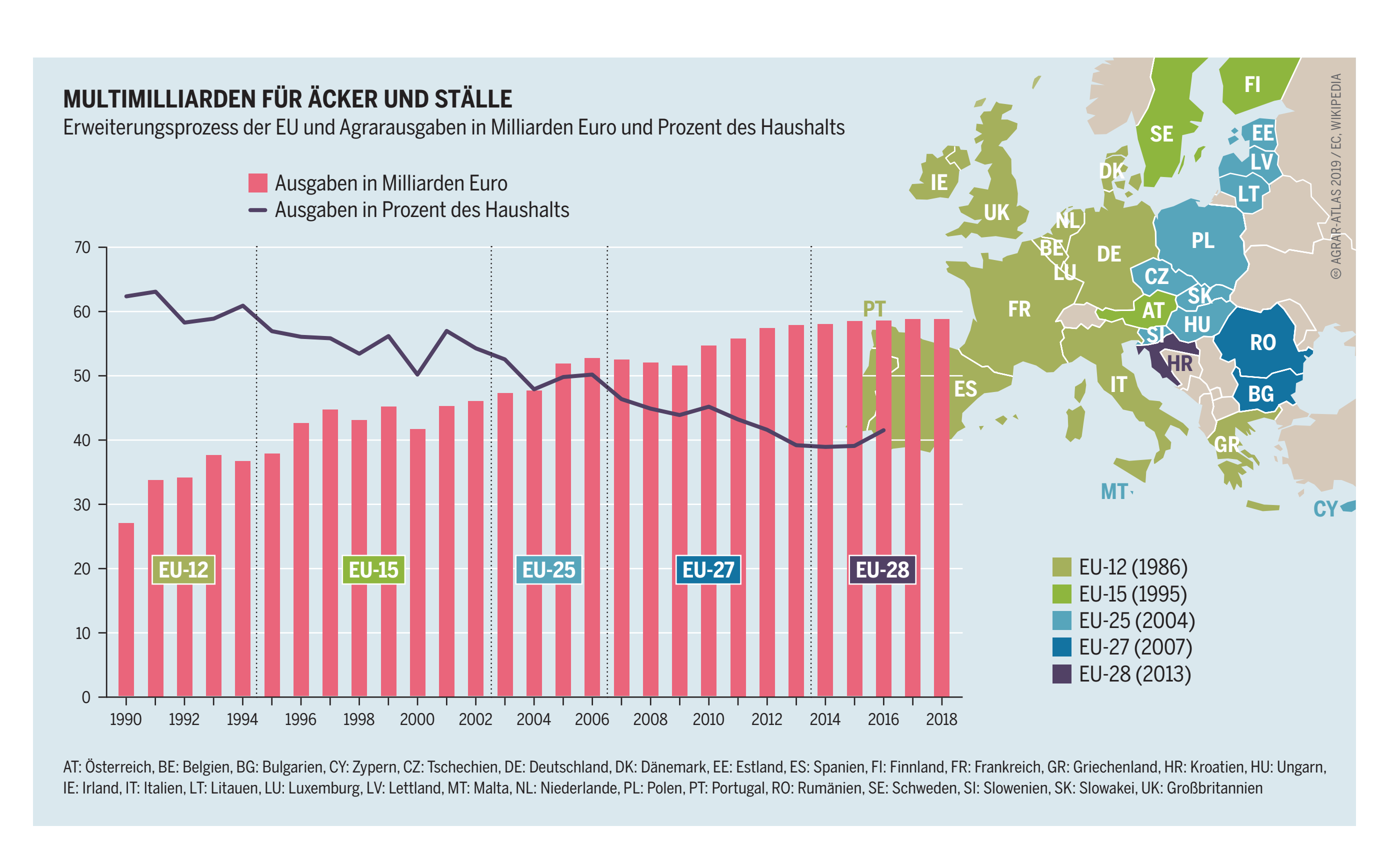
Landwirtschaftlich genutzte Böden bestimmen das Landschaftsbild der EU – es sind 174 Millionen Hektar, 40 Prozent der gesamten Fläche. Weidende Schafe in Irland, Weinberge in Frankreich, riesige Getreidefelder in Ostdeutschland und kleinste Betriebe in Rumänien. Europas Landwirtschaft ist vielfältig in jeder Hinsicht. Sie ist von ökologischen Gegebenheiten, Kultur und Geschichte, Politik und ökonomischen Entwicklungen geprägt und prägt eben diese im Wechselspiel.

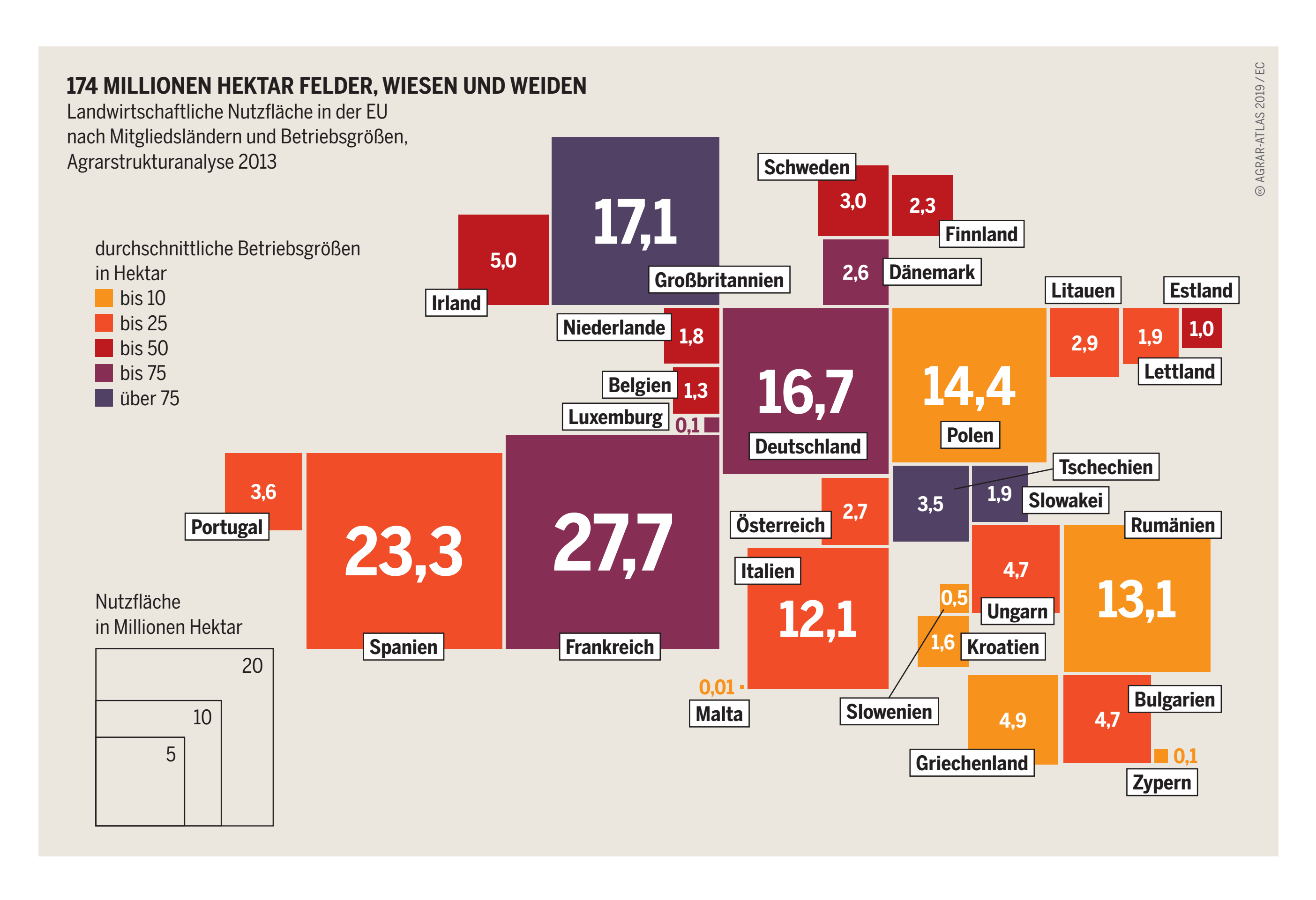
Bewirtschaftet wird die Fläche von etwas über zehn Millionen Betrieben. Ein Drittel davon liegt in Rumänien, etwas über 13 Prozent in Polen, gefolgt von Italien und Spanien. Die durchschnittlichen Betriebsgrößen sind sehr unterschiedlich. Während sie in Rumänien bei etwas über drei Hektar liegen, kommen sie in Tschechien auf 133 Hektar. Auch der Beitrag der Landwirtschaft zur gesamten Wirtschaftsleistung variiert von Land zu Land. Lag er im EU-Durchschnitt im Jahr 2017 bei etwa 1,4 Prozent, liegt er in vielen neuen östlichen Mitgliedsstaaten bei über drei Prozent, in den alten westlichen hingegen zwischen 0,5 und 1 Prozent.

Trotz dieser Vielfalt wird Agrarpolitik nicht in den Hauptstädten wie Dublin, Paris oder Bukarest gestaltet, sondern am EU-Sitz in Brüssel. Kein anderer Wirtschaftsbereich ist in der Europäischen Union so stark durch gemeinschaftliche Regeln geprägt wie die Landwirtschaft – sie unterliegt der Gemeinsamen Agrarpolitik, kurz „GAP“. Ihre Ziele und Aufgaben wurden erstmals 1957 festgelegt, vor über sechzig Jahren.

Die anfangs aus nur sechs Ländern bestehende Staatengemeinschaft wollte die Menschen im zerstörten Nachkriegseuropa mit genügend Nahrungsmitteln zu angemessenen Preisen versorgen. Daher sollten die Produktivität in der Landwirtschaft gefördert, die Märkte stabilisiert – also starke Preisschwankungen verhindert – und der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung gesichert werden. Das Ziel der Selbstversorgung hat die GAP innerhalb kürzester Zeit erreicht. Schon in den 1970er-Jahren produzierten die Bäuerinnen und Bauern in der EU mehr Nahrungsmittel, als gebraucht wurden. Die Verlockungen sicherer Preise und Einkommen zeigten ihr negatives Gesicht: Die Zeit der Butterberge, Milchseen und spektakulären Obstvernichtungen in den südlichen Mitgliedsländern begann. Zugleich sorgten Exportsubventionen für eine künstliche Verbilligung, um die Waren auf dem Weltmarkt loszuschlagen – ohne Rücksicht darauf, ob dies die bäuerlichen Betriebe in den Zielländern ruinierte.

Die Landwirtschaft ist nicht mehr das dominante Thema der europäischen Integration, doch sie bleibt der dominante Haushaltsposten





Kleine Agrarbetriebe dominieren in manchen Ländern der EU. Sie werden teils im Haupt-, teils im Nebenerwerb betrieben

Obwohl die EU-Agrarpolitik seither viele Male grundlegend überarbeitet wurde und die Exportsubventionen verschwanden, ist nie ein neuer Zielkatalog vereinbart worden, der den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts entspricht. Das betrifft vor allem den enormen Einfluss der Landwirtschaft auf Umwelt und Natur, auf nachhaltige Entwicklung und globale Gerechtigkeit. Die Qualität von Böden, des Wassers und der Lebensräume für Insekten und seltene Pflanzen – all diese Themen sind untrennbar mit der landwirtschaftlichen Produktion verbunden. Umwelt-, Tier- und Klimaschutz, die Gesundheit der Menschen, die soziale Entwicklung des ländlichen Raums und globale Nachhaltigkeitsaspekte sind die großen Herausforderungen, die auf europäischer Ebene geregelt werden sollten. Dennoch wurden diese Themen nur von Fall zu Fall in Querschnittsklauseln festgelegt.

Wie funktioniert eine EU-Agrarreform, mit der neue Schwerpunkte, Zahlungen oder auch Einsparungen verankert werden sollen? Zunächst entwickelt die EU-Kommission einen Vorschlag. Sie, das Europäische Parlament und der Agrarministerrat beraten und ändern ihn später in mühevollen Abstimmungsrunden zwischen allen drei beteiligten Institutionen im Rahmen eines „Trilogs". Ist der Gesetzestext beschlossen, müssen die Mitgliedsstaaten seine Bestimmungen mit nationalen Gesetzen und Regelungen umsetzen. Immer wieder kritisieren Umwelt-, Kleinbauern- und Entwicklungsorganisationen, dass in dem Verhandlungsprozess alle Reformvorschläge, die die GAP hinsichtlich der Umwelt nachhaltiger und hinsichtlich der Verteilung gerechter machen sollen, verwässert werden. Das wichtigste Ziel der GAP bleibt seit Jahren die Stabilisierung der landwirtschaftlichen Einkommen.

Derzeit stehen für die Finanzierung der GAP etwa 38 Prozent des EU-Budgets zur Verfügung. Das sind EU-weit 58 Milliarden Euro im Jahr. Umgerechnet zahlt jeder EU-Bürger und jede EU-Bürgerin jährlich 114 Euro für die EU-Agrarpolitik. Auch wenn die GAP der größte EU-Haushaltsposten ist, sinkt ihr prozentualer Anteil seit Jahren. 1988 waren es 55 Prozent, 2027 sollen es nur noch 27 Prozent sein.

Die GAP besteht aus zwei Teilbereichen, den sogenannten Säulen. Die erste Säule verfügt über 75 Prozent des GAP-Geldes und heißt „Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft". Daraus werden die Pauschalen an die landwirtschaftlichen Betriebe gezahlt: die Flächenprämien. Im Durchschnitt gibt es in der ganzen EU für jeden Hektar pro Jahr 267 Euro. Wegen der unterschiedlich großen Betriebe führt diese Regelung dazu, dass EU-weit 80 Prozent der Gelder an nur 20 Prozent der Begünstigten gehen.

Die zweite Säule umfasst nur 25 Prozent und heißt „Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums". Daraus werden die Programme für Ökolandbau, zur Unterstützung der Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten und für andere Umwelt-, Klima- und Naturschutzmaßnahmen finanziert. Obgleich es die zweite Säule ist, die die Umweltleistungen der EU-Landwirtschaft entlohnt, will die Kommission nun genau dieses Budget in der kommenden Förderperiode um rund 27 Prozent zusammenstreichen. Die erste Säule hingegen würde nur um etwa elf Prozent gekürzt. Dies ist der jüngste Fehler in der an Fehlern so reichen Geschichte der GAP.

NETTOZAHLER

EINE EXTRAWURST FÜR 130 MILLIARDEN EURO

Kleiner Brexit: Bis heute ist der „Britenrabatt“ ein Verstoß gegen das Solidarprinzip bei der europäischen Integration. Die Zahlungen der EU-Agrarpolitik bremsen indes wohl Austrittsdrohungen weiterer Länder.

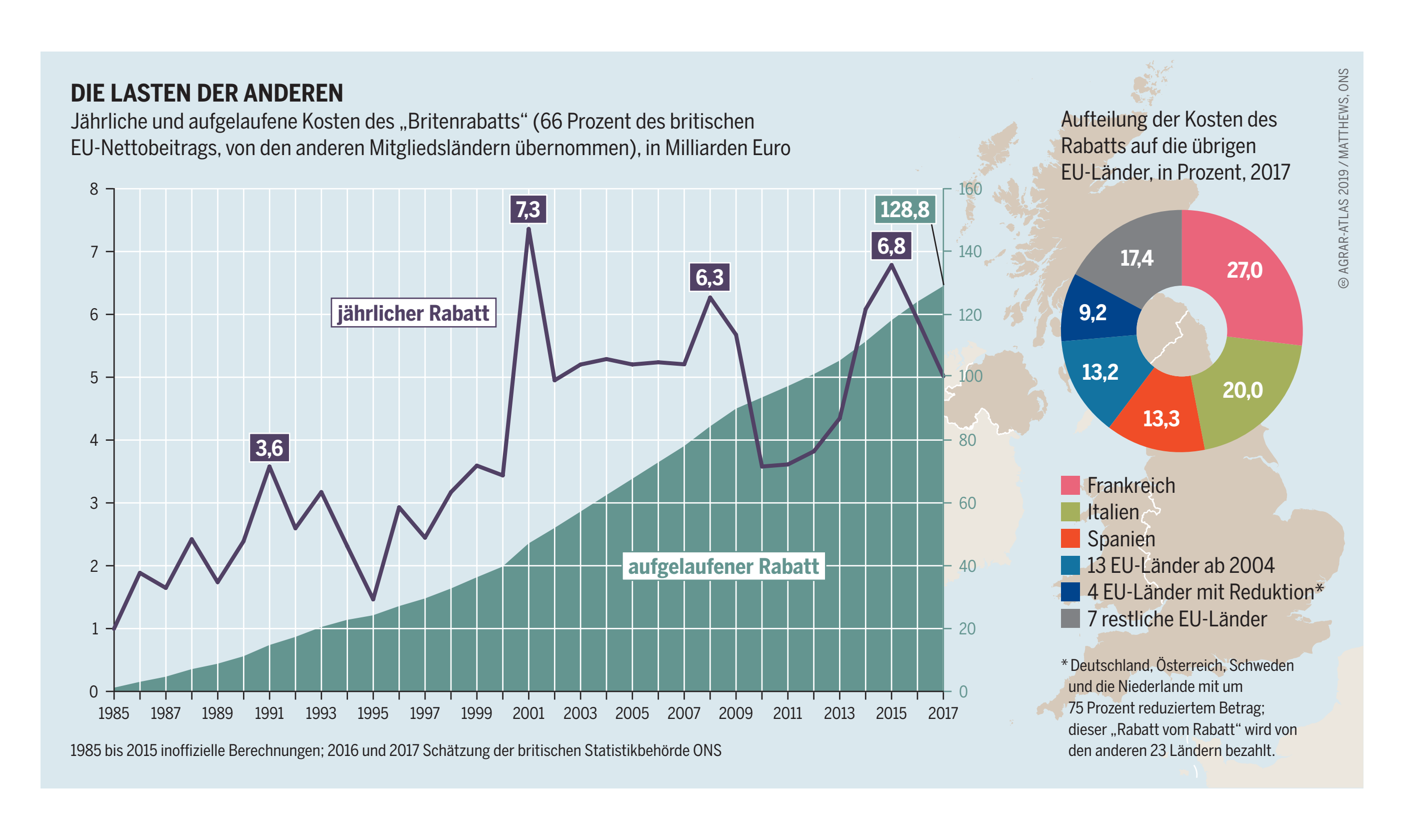
Für die Geschichte der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ist ein Ausruf der britischen Premierministerin Margaret Thatcher legendär. „I want my money back!“, „Ich will mein Geld zurück!“, soll sie 1984 auf einem Gipfeltreffen der damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG) gefordert haben. Denn der britische Agrarsektor war zu klein, um von den Subventionen aus Brüssel ebenso zu profitieren wie der französische oder der deutsche. Weil aber Anfang der 1980er-Jahre mehr als 70 Prozent des EG-Budgets auf die GAP entfielen, gab es keine Möglichkeit, diese Benachteiligung des britischen Mitglieds anderswo zu kompensieren.

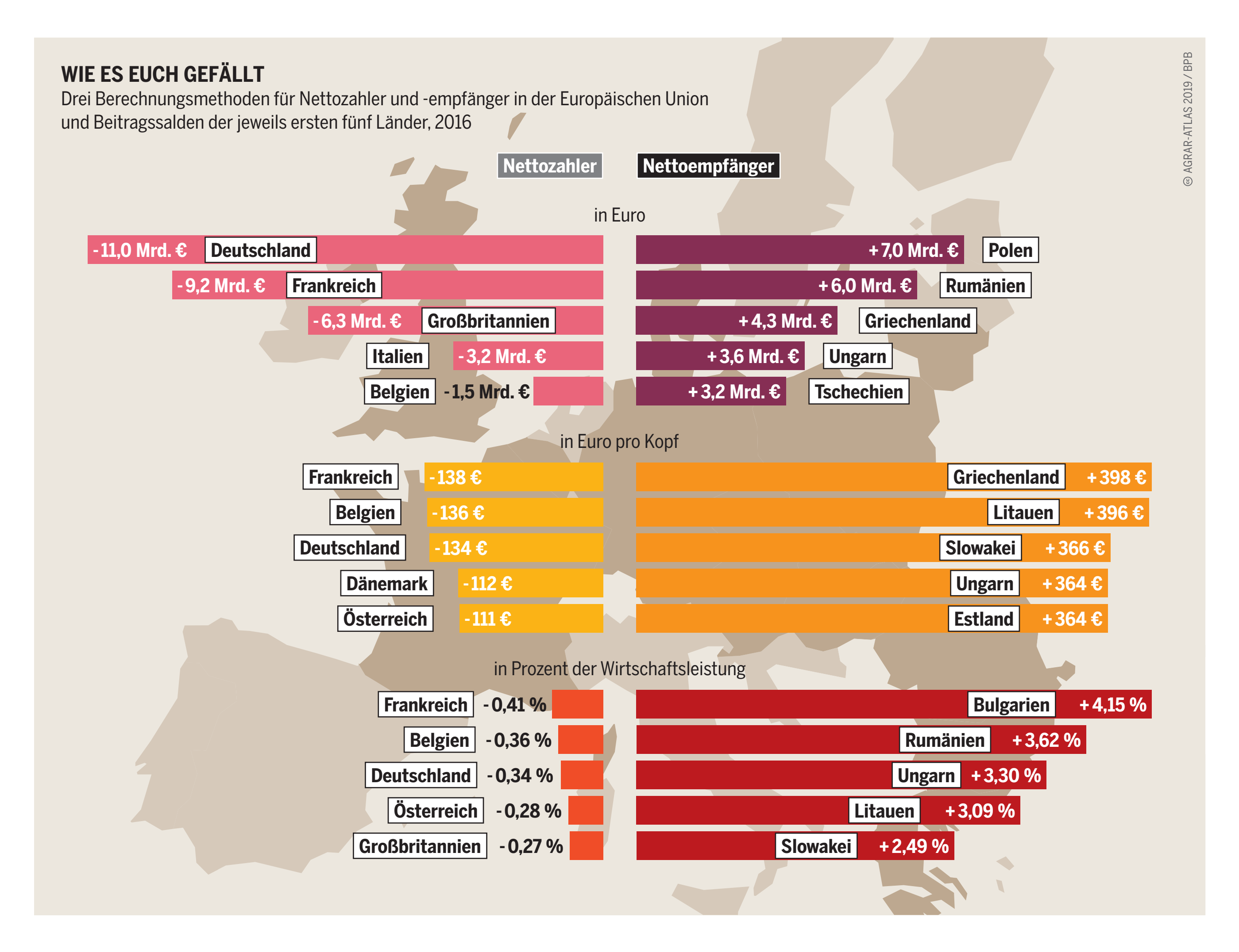
Auch die vergleichsweise hohen Zoll- und Mehrwertsteuereinnahmen, die den EG-Mitgliedsbeitrag beeinflussten, benachteiligten Großbritannien. Außerdem lag das britische Pro-Kopf-Einkommen wegen der scharfen Konjunkturkrise deutlich unter demjenigen Deutschlands und Frankreichs. Schon seit ihrem Amtsantritt 1979 hatte sich Thatcher daher über die Höhe des EG-Beitrags beschwert und für eine regelrechte Politikblockade in Brüssel gesorgt. Und sie bekam ihren „Britenrabatt“, wie er schnell hieß.

Zwei Drittel des Nettobetrags fielen für sie künftig weg. Ein Rechenbeispiel mit fiktiven Zahlen: Wenn Großbritanniens jährlicher EU-Mitgliedsbeitrag bei zehn Milliarden Euro lag und sieben davon durch EU-Subventionen oder Beihilfen in das Land zurückflossen, verblieben drei Milliarden Nettosumme, die Großbritannien an die EU hätte zahlen müssen. Wegen des Rabattes brauchte Großbritannien jetzt nur noch eine Milliarde zu bezahlen. Die anderen zwei Milliarden wurden – und werden bis heute – von allen anderen Mitgliedsländern übernommen. So wurde die Landwirtschaft zum Auslöser für den ersten großen Verstoß gegen das Solidarprinzip bei der europäischen Einigung.

In Brüssel stieß eine solche Rethorik des „juste retour“, des „gerechten Rücklaufs“ oder von Leistung und Gegenleistung, auf grundsätzliche Kritik. Sie verstieß gegen den Gemeinschaftsgedanken, und worauf liefe das hinaus: genau so viel einzuzahlen wie zurückzubekommen? Zudem gab und gibt es keine Methode, um die unterschiedlichen wirtschaftlichen Vor- und Nachteile unter den beteiligten Ländern – von Investitionen über Arbeitsplätze bis zum Handel – zu verrechnen. Dies gilt umso mehr, wenn ausgerechnet die Landwirtschaft mit ihren Produktions- und

Die teure Ausnahme für Großbritannien endet mit dem Brexit. Billiger wird es für die anderen Länder trotzdem nicht, denn London scheidet auch als Nettozahler aus





Die wirtschaftliche Kosten-Nutzen-Rechnung einer EU-Mitgliedschaft lässt sich nicht beziffern, der Finanzsaldo hingegen schon

Preisschwankungen die Basis für eine solche gesamtwirtschaftliche Kosten-Nutzen-Rechnung abgeben soll.

Dennoch gelang es niemandem in der EU, den Britenrabatt wieder abzuschaffen, auch nicht, als Großbritannien wirtschaftlich zu den anderen Industrieländern aufschloss und die Regierung zu Labour wechselte. Im Jahr 1985 wurde nicht etwa das Verfahren zur Berechnung des Beitrags angepasst, um den Rabatt auszugleichen, sondern er wurde und wird Jahr für Jahr auf jedes EU-Mitglied umgelegt, auch auf die neuesten und ärmsten. 1985 begann er bei einer Milliarde Euro und erreichte 2001 – auch durch Nachzahlungen – einen Höchststand von 7,3 Milliarden Euro. 2017 lag der summierte Preisnachlass seit 1985 bei 129 Milliarden Euro. Mit dem Brexit wird sich allerdings auch der Britenrabatt erledigen.

Auch Deutschland, Frankreich und Italien sind große Nettozahler und überweisen mehr an die EU, als sie zurückbekommen. Wenn sich eines dieser Länder nach dem britischen Vorbild verhalten und nur auf den eigenen Vorteil gesetzt hätte, wäre es mit dem Projekt der europäischen Integration schnell vorbei gewesen. Dass der Streit nicht weiter um sich griff, lag ironischerweise ebenfalls an der Agrarpolitik. Zu Beginn der 1980er-Jahre galt die EG-Landwirtschaft durch Marktverzerrungen und Überproduktion als Fass ohne Boden. Diese Dauerkrise ging über Thatchers Rabatt weit hinaus. Neue Integrationsprojekte wie der Binnenmarkt, die Gemeinschaftswährung und die Förderung der Infrastruktur durch die EU sorgten für eine positive Dynamik. Obwohl die GAP der dominante Posten bei den Ausgaben blieb, rückte die Agrarpolitik in den Hintergrund. Gestritten wurde nun über Reformen für die ganze, ständig wachsende EU, nicht mehr über den Britenrabatt.

Für die 13 „neuen“ Länder der EU-Erweiterungen seit 2004 hingegen hat die GAP ihre Bedeutung behalten, denn fast alle gehören zu den Nettoempfängern der EU-Agrarpolitik. Selbst die gegenüber Brüssel besonders kritischen Regierungen können sich einen Verzicht darauf nicht leisten; beide Seiten wissen das. Für Polen geht es nach einem Entwurf der Kommission für die Haushaltsrunde 2021 bis 2027 um insgesamt 30,6 Milliarden Euro, für das viel kleinere Ungarn sind es immerhin 11,7 Milliarden.

Ihre Investitionszuschüsse an polnische und ungarische Unternehmen – im Umfang ähnlich wichtig wie die GAP-Gelder – will die Kommission um ein Viertel reduzieren. Künftig soll auch die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen ein Kriterium für diese Fördermittel sein. Anders als diese Zuschüsse sind die Agrarzahlungen an Polen und Ungarn nicht gefährdet. Die GAP gilt in der in der gesamten Union gleichermaßen und bleibt eine stabile Einnahmequelle. So hilft nun ausgerechnet der traditionellste Sektor der EU, die Finanzierung der Landwirtschaft, besonders viel beim Kampf gegen die politische Erosion der Union.

DIREKTZAHLUNGEN

VIEL GELD FÜR WENIG LEISTUNG

Die EU-Kommission will, dass Direktzahlungen an Agrarbetriebe auch künftig die wichtigste Ausgabe der Agrarpolitik bleiben. Das meiste Geld kommt aber nur wenigen und großen Betrieben zugute.

Direktzahlungen sind das wichtigste Instrument, um das Einkommen der Landwirtinnen und Landwirte im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU zu unterstützen. Sie wurden 1992 eingeführt. Im derzeitigen Förderzeitraum 2014 bis 2020 machen die Direktzahlungen 72 Prozent des gesamten GAP-Budgets aus.

Direktzahlungen können grundsätzlich an die Produktion gekoppelt oder von ihr entkoppelt werden. Gekoppelte Direktzahlungen richten sich nach der erzeugten Menge, beispielsweise pro Tonne Weizen oder pro Liter Milch, pro Hektar Kulturpflanzen oder pro Stück Vieh. Entkoppelte Zahlungen sind an die Anbaufläche gebunden und verpflichten die Landwirtinnen und Landwirte nicht dazu, etwas zu produzieren. Rund 90 Prozent der Direktzahlungen sind entkoppelt. So kann eine Entscheidung, was produziert werden soll, allein anhand der erwarteten Erträge erfolgen, denn sie hat keinen Einfluss auf die Höhe der Zahlungen.

Um Direktzahlungen zu erhalten, müssen die Landwirtinnen und Landwirte einige Grundregeln beachten, die als „Cross-Compliance-Regeln" bezeichnet werden. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um Vorschriften für den Umweltschutz, die Lebensmittelsicherheit, die Tier- und Pflanzengesundheit sowie den Tierschutz. Wer gegen sie verstößt, dem können die Gelder gekürzt werden.

Im Zuge der GAP-Reform 2013 wurden die Direktzahlungen neu strukturiert. 30 Prozent der Mittel sind seither für sogenannte Umweltzahlungen vorgesehen. Wer sie bekommen will, muss Verpflichtungen eingehen, die Umwelt- und Klimaschutz verbessern sollen. Umweltgruppen, aber auch der Europäische Rechnungshof kritisieren, dass diese Zahlungen ihre Ziele verfehlen. Bauernverbände klagen hingegen, die Regeln gingen an den Bedürfnissen der Betriebe vorbei. Die Kommission will diese Umweltzahlungen ab 2021 einstellen. Stattdessen sollen die EU-Mitgliedsstaaten größere Spielräume für eigene Agrar-Umweltprogramme erhalten, die von der EU mitfinanziert werden. Sofern diese Programme mit ehrgeizigen Zielsetzungen verbunden sind, könnten sie tatsächlich einen größeren ökologischen Nutzen bringen.

Wie deutlich sich die Direktzahlungen auf das Einkommen der Landwirtinnen und Landwirte auswirken, hängt von der Größe und Art des Betriebs ab. Wo die Anbaufläche kaum eine Rolle spielt, etwa in der Schweine- und Geflügelproduktion, ist die Bedeutung gering, auch bei sehr hoher Produktivität pro Hektar wie im Wein- und Gartenbau. Im Ackerbau und in der Weidewirtschaft hingegen können die Direktzahlungen durchaus die Einkünfte aus der eigentlichen landwirtschaftlichen Arbeit übersteigen.

Da die Betriebe in der EU sehr unterschiedlich groß sind, hat sich eine Schieflage ergeben. 80 Prozent der Direktzahlungen gehen an nur 20 Prozent der Berechtigten. Mehr als 30 Prozent der Gesamtsumme entfallen auf nur 131.000 der insgesamt 6,7 Millionen Betriebe. Diese umfangreichen Beihilfen für Betriebe, deren Einkommen ohnehin deutlich über dem EU-Durchschnitt liegt, sind kaum zu rechtfertigen. Zwar hat die Kommission mehrfach eine Obergrenze für die Zahlungen gefordert, aber die Vorschläge wurden jedesmal verwässert.

KONZENTRIERTES KASSIEREN

Anteil der EU-Direktzahlungen, der auf ein Fünftel der Empfänger im Land entfällt, in Prozent, 2015

EU-Beitritt bis 1995 | EU-Beitritt ab 2004

Land	Gruppe	Prozent
Portugal	EU-Beitritt bis 1995	87
Italien	EU-Beitritt bis 1995	80
Spanien	EU-Beitritt bis 1995	78
Dänemark	EU-Beitritt bis 1995	75
Schweden	EU-Beitritt bis 1995	73
Deutschland	EU-Beitritt bis 1995	69
Griechenland	EU-Beitritt bis 1995	68
Großbritannien	EU-Beitritt bis 1995	64
Österreich	EU-Beitritt bis 1995	58
Belgien	EU-Beitritt bis 1995	56
Irland	EU-Beitritt bis 1995	56
Finnland	EU-Beitritt bis 1995	55
Frankreich	EU-Beitritt bis 1995	54
Niederlande	EU-Beitritt bis 1995	54
Luxemburg	EU-Beitritt bis 1995	48
Slowakei	EU-Beitritt ab 2004	94
Tschechien	EU-Beitritt ab 2004	89
Estland	EU-Beitritt ab 2004	86
Ungarn	EU-Beitritt ab 2004	85
Bulgarien	EU-Beitritt ab 2004	84
Rumänien	EU-Beitritt ab 2004	84
Lettland	EU-Beitritt ab 2004	80
Kroatien	EU-Beitritt ab 2004	77
Zypern	EU-Beitritt ab 2004	77
Litauen	EU-Beitritt ab 2004	77
Polen	EU-Beitritt ab 2004	74
Malta	EU-Beitritt ab 2004	72
Slowenien	EU-Beitritt ab 2004	64

In vielen Ländern kassiert ein Fünftel der Betriebe über vier Fünftel der Direktzahlungen. In den neueren EU-Ländern ist das Problem noch größer als in den älteren

ZWISCHEN STILLHALTEPRÄMIE UND ÜBERLEBENSMITTEL

Verteilung des Budgets der Gemeinsamen Agrarpolitik auf die Mitgliedsländer, Vorschlag der EU-Kommission für 2021 bis 2027, in Milliarden Euro

Förderung der ländlichen Entwicklung
Direktzahlungen für Flächen
Marktunterstützung bei Preis- und Wetterkrisen

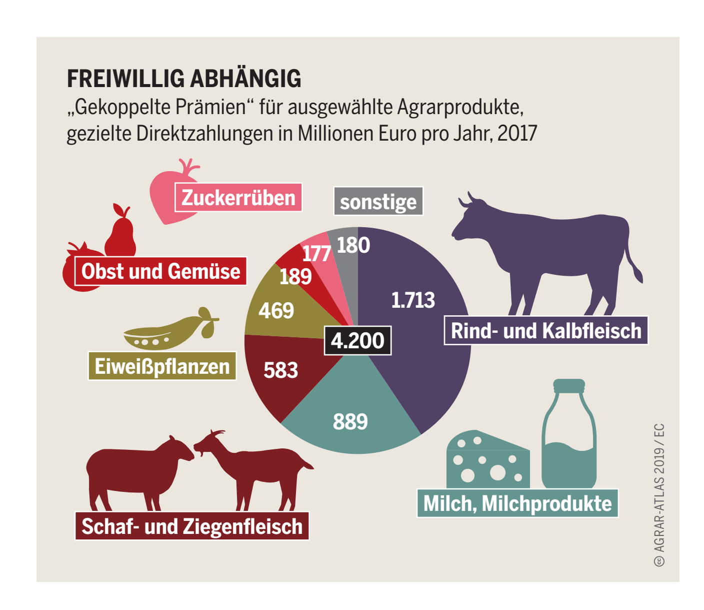
Irland 10,0
Schweden 6,2
Finnland 5,6
Estland 1,9
Dänemark 6,5
Lettland 3,0
Litauen 5,1
Niederlande 5,4
Belgien 3,9
Polen 30,5
Luxemburg 0,3
Deutschland 41,0
Tschechien 7,7
Slowakei 4,4
Österreich 8,1
Ungarn 11,7
Rumänien 20,5
Slowenien 1,7
Kroatien 4,5
Portugal 8,8
Frankreich 62,3
Bulgarien 7,7
Spanien 43,8
Italien 36,4
Malta 0,1
Griechenland 18,3
Zypern 0,5

Wer hat, dem wird gegeben. Frankreichs Landwirtschaft soll auch künftig die größten Überweisungen aus Brüssel erhalten

Direktzahlungen kommen auch nicht immer in vollem Umfang dem Bauern oder der Bäuerin zugute. Rund die Hälfte der landwirtschaftlichen Nutzfläche in der EU ist gepachtet. Die Landbesitzer und -besitzerinnen können einen Gutteil der Subventionen selbst einstreichen, indem sie einfach die Pacht erhöhen.

Direktzahlungen werden heute mit drei Argumenten gerechtfertigt: Sie sollen niedrige Einkommen von Landwirtinnen und Landwirten aufstocken (obwohl in Wirklichkeit vor allem die besser Situierten davon profitieren), sie sollen das Einkommen in einem risikoreichen Umfeld stabilisieren (obwohl für die Zahlungen egal ist, ob die Einkünfte hoch oder gering ausfallen), und sie sollen die höheren Standards ausgleichen, die die EU-Landwirtinnen und -Landwirte im Vergleich zur internationalen Konkurrenz einhalten müssen (obwohl die Beihilfen ganz unabhängig von zusätzlichen Kosten geleistet werden).

Im Juni 2018 legte die Kommission dem Europäischen Rat und dem Parlament Vorschläge für die GAP ab 2021 zur Beratung vor. Sie hält an den Direktzahlungen als Hauptelement der Unterstützung der Landwirtschaft fest. Es ist eine verpasste Gelegenheit, weil diese Beihilfen ineffizient, ineffektiv und ungerecht sind. Sie sind ineffizient, weil sie an alle Agrarbetriebe auf der Grundlage der bewirtschafteten Hektar gezahlt werden und nicht an konkrete Ergebnisse und Ziele gebunden sind. Sie sind ineffektiv, weil sie das grundlegende Problem der niedrigen Einkommen in einigen Betrieben, nämlich die geringe Produktivität, nicht angehen. Und sie sind ungerecht, weil ein so großer Teil an Betriebe geht, deren Einkommen weit über dem Durchschnitt im Agrarsektor wie auch in der Gesamtwirtschaft liegt. ●



FREIWILLIG ABHÄNGIG

„Gekoppelte Prämien" für ausgewählte Agrarprodukte, gezielte Direktzahlungen in Millionen Euro pro Jahr, 2017

Eigentlich sollen die „gekoppelten Prämien" Agrarbranchen in Not helfen. Oft werden sie trotz Auflagen ausgenutzt, um einfach so weiterzumachen wie bisher

SPAREN AM FALSCHEN ENDE

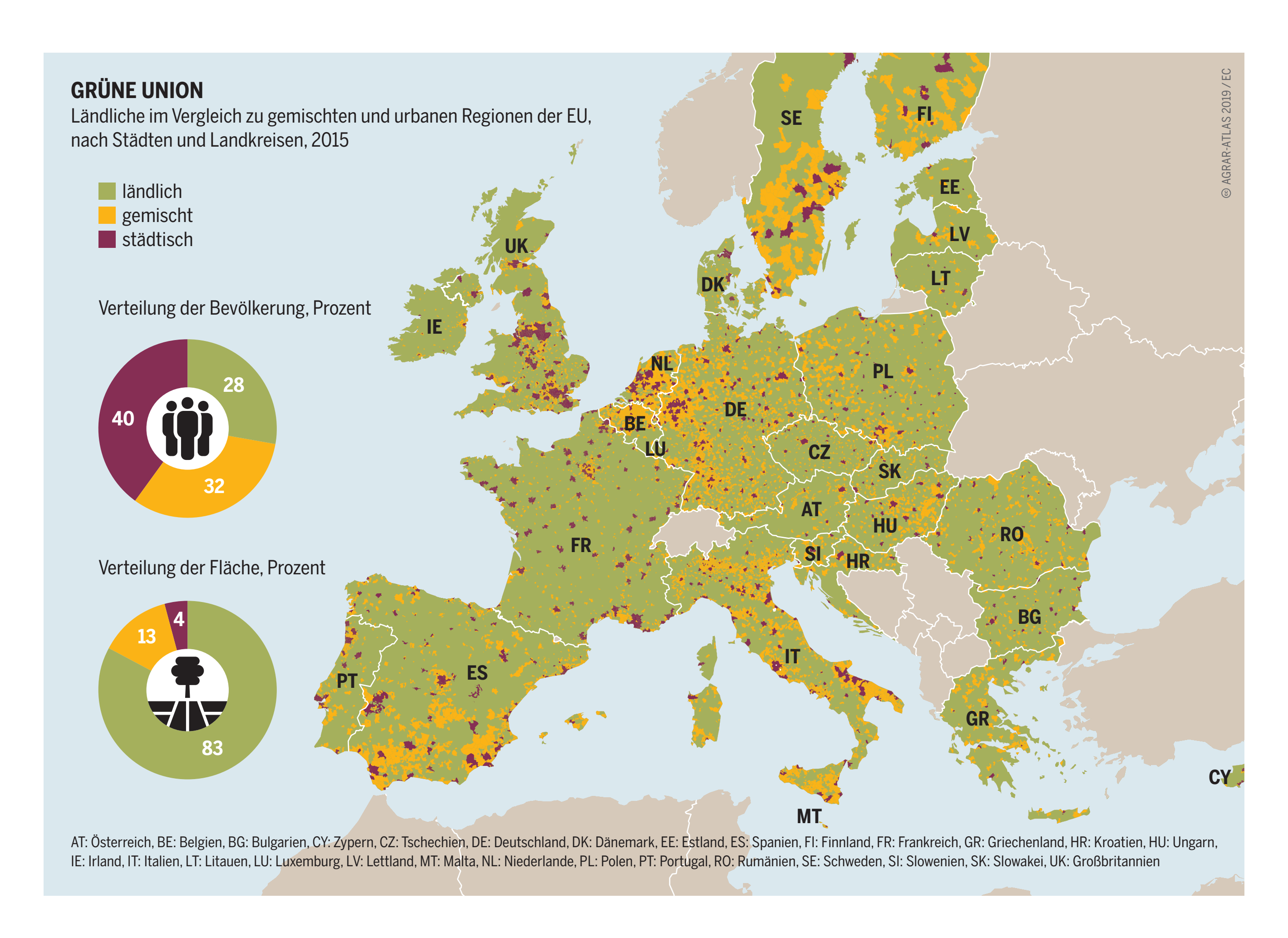
Ein Teil der EU-Agrarzahlungen hat durchaus das Potenzial, die Landwirtschaft ökologischer und nachhaltiger zu gestalten. Doch ausgerechnet diese Mittel sollen kräftig gekürzt werden.

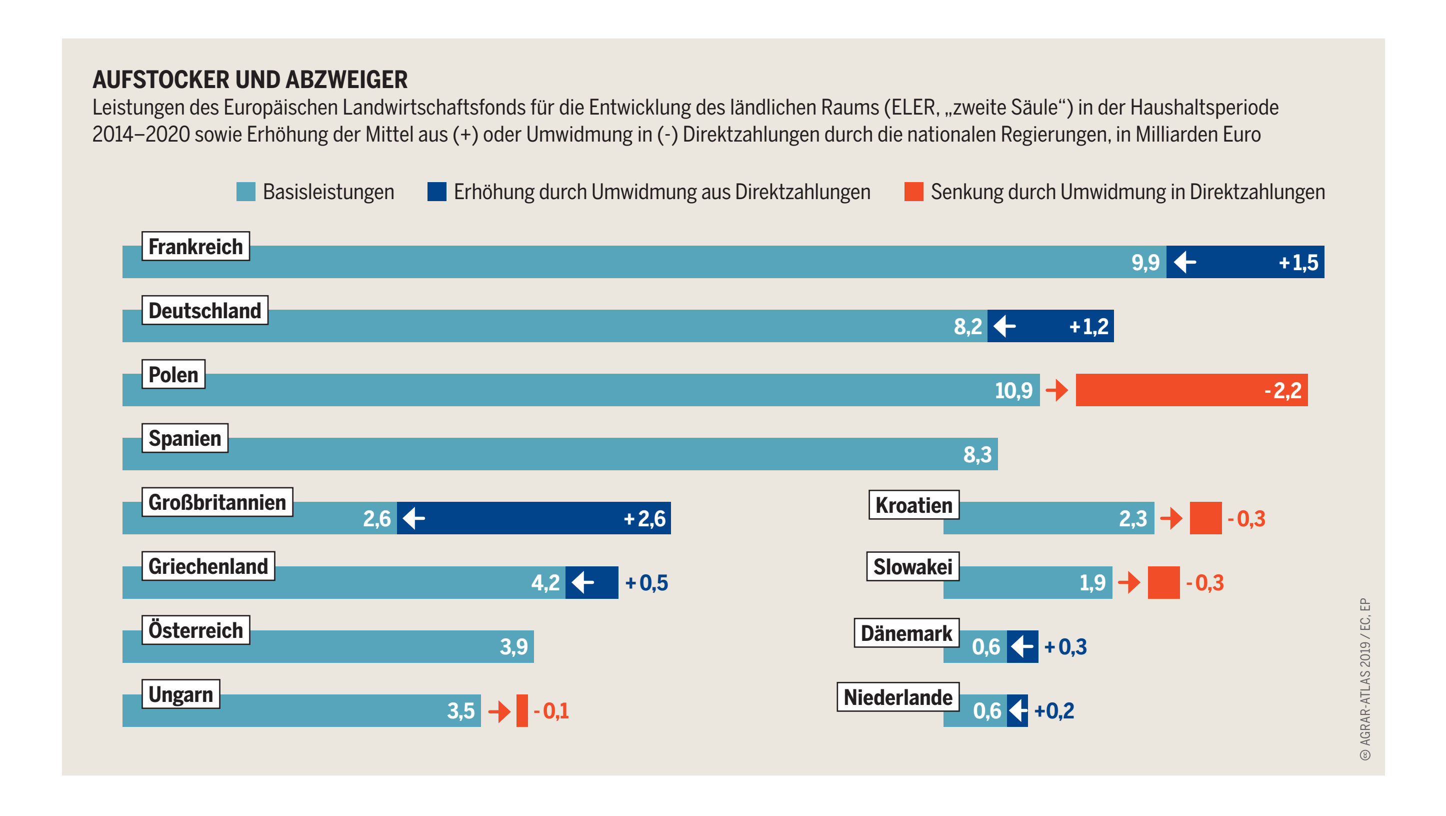
Bei der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) geht es nicht nur um klassische Agrarsubventionen. Es geht vielmehr um zwei ganz unterschiedliche Fördermodelle, die nicht nur die Landwirtschaft, sondern auch den ländlichen Raum betreffen und „Säulen" genannt werden. Die erste, stark in die Kritik geratene Säule besteht im Wesentlichen aus Direktzahlungen an Landwirtinnen und Landwirte. Mit der zweiten Säule soll – wie es im offiziellen Text heißt – „good practice" gefördert werden, also die Anwendung „guter Verfahren". Diese können ganz unterschiedlich sein, zum Beispiel die Zusammenarbeit von Erzeugerinnen und Erzeugern oder umweltfreundliche, an den Klimawandel angepasste Anbaumethoden. Diese zweite Säule unterscheidet sich meistens von der ersten durch das Prinzip „öffentliches Geld für öffentliche Güter". Sie gilt deshalb als der ökologische und soziale Teil der EU-Agrarpolitik.

Von den gesamten Agrarsubventionen in Höhe von 409 Milliarden Euro im Förderzeitraum 2014 bis 2020 entfallen aber nur rund 100 Milliarden Euro, also weniger als ein Viertel, auf die zweite Säule. Da die Gelder der zweiten Säule von den jeweiligen Mitgliedsländern kofinanziert werden müssen, steigt die Summe am Ende auf etwa 161 Milliarden Euro. Wie effektiv diese Gelder für eine nachhaltige ländliche Entwicklung sind, hängt von den konkreten Programmen ab, die die nationalen und regionalen Regierungen damit umsetzen. Da die Mitgliedsländer einen Spielraum von 15 Prozent haben, um den sie die zweite Säule auf- oder abstocken können, hängt die Wirksamkeit auch davon ab, wie viel Geld die Länder für die zweite Säule bereitstellen. So lässt Österreich 44 Prozent seiner EU-Agrarmittel in die zweite Säule fließen, Frankreich nur 17 Prozent.

Die offiziellen Ziele der zweiten Säule sind, Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Klimaschutz sowie eine regional ausgewogene Entwicklung zu fördern. Diese übergeordneten Ziele sind in sechs Themengebiete unterteilt:

Den dünn besiedelten Regionen der EU sollen die Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums besonders nützen





Wissenstransfer und Innovationen, Rentabilität und Wettbewerbsfähigkeit, die Organisation der Versorgungskette einschließlich Tierschutz und Risikomanagement, der Erhalt der Ökosysteme, Klimaschutz mit der Klimanpassung von Land- und Forstwirtschaft sowie die wirtschaftliche Entwicklung ländlicher Gebiete.

Ein Fünftel der Bevölkerung in der EU lebt in ländlichen Gebieten, die sich stark voneinander unterscheiden. Um den Bedürfnissen vor Ort gerecht zu werden, können die politischen Maßnahmen der zweiten Säule flexibel gestaltet werden. Die nationalen und regionalen Regierungen wählen je nach Bedarf aus verschiedenartigen Optionen aus, unter ihnen beispielsweise Starthilfen für Junglandwirtinnen und -wirte, Beihilfen zur Aufforstung oder Mittel zur Bewältigung von Naturkatastrophen.

Besonders häufig werden Investitionsbeihilfen, Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen sowie Beihilfen für Gebiete angeboten, in denen es schwierige Klimabedingungen, Steillagen oder schlechte Böden gibt. Diese Maßnahmen sollten zu mindestens einem der übergeordneten Ziele führen. Der ökologische Landbau beispielsweise deckt alle drei Bereiche ab: Er erhöht die Wettbewerbsfähigkeit, unterstützt die ökologische Nachhaltigkeit und trägt zur Entwicklung des ländlichen Raums bei.

Jede Regierung wählt ihren eigenen Ansatz. So unterstützt Irland besonders den Ökolandbau, weil er zur biologischen Vielfalt, zur Wasserbewirtschaftung einschließlich Düngemittel- und Pestizidmanagement, zur Verbesserung der Bodenqualität sowie zur Einsparung und Bindung von CO_2 beiträgt – allesamt Bestandteile der Umwelt- und Klimaziele der zweiten Säule. In Litauen hingegen, wo mehr als 40 Prozent der Bevölkerung auf dem Land leben und Überalterung droht, fördert der Staat die Modernisierung und finanzielle Stabilisierung kleiner und mittlerer Agrarbetriebe, die sonst auf dem EU-Markt kaum konkurrenzfähig wären. In den Niederlanden hingegen leben nur noch 0,6 Prozent der Bevölkerung auf dem Land. Daher konzentrieren sich hier die Fördermaßnahmen auf Innovationen und ökologische Nachhaltigkeit der intensiven, hochspezialisierten und exportorientierten Agrarindustrie des Landes.

Manche Regierungen benutzen die sinnvollen EU-Gelder für den ländlichen Raum, um damit Einsparungen der EU bei den Direktzahlungen zu kompensieren

Bei allen Unterschieden stehen alle EU-Mitgliedsstaaten gemeinsam vor einigen wichtigen Herausforderungen. Viele Menschen verlassen die ländlichen Gebiete, und wer bleibt, ist im Durchschnitt immer älter. Junge Landwirtinnen und Landwirte sind selten, und wer einen bäuerlichen Betrieb gründen will, hat Probleme, Land zu erwerben. Kleine und mittlere Betriebe geben auf, während die Großbetriebe immer noch größer werden. Hinzu kommt eine meist schlechte Anbindung an digitale Dienstleistungen wie das Internet. Eine wesentliche Aufgabe der zweiten Säule ist es, diese gemeinsamen Probleme anzugehen.

Mindestens 30 Prozent der EU-Mittel aus der zweiten Säule müssen für Umwelt- und Klimaziele verwendet werden. Doch die EU-Kommission hat im Sommer 2018 vorgeschlagen, ausgerechnet das Budget der zweiten Säule zu kürzen – um rund 27 Prozent. Dahinter steht, zumindest zum Teil, das Bemühen, bei insgesamt schrumpfenden Agrarsubventionen die traditionellen Direktzahlungen an die Agrarbetriebe in möglichst voller Höhe zu erhalten.

Diese Überlegungen haben jedoch einen Sturm des Protestes ausgelöst. Die zweite Säule gilt weithin als der sinnvollste Teil der GAP, weil sie auf die Bedürfnisse vor Ort zugeschnitten ist und dem Allgemeinwohl statt nur einzelnen Betrieben dient. Wenn die EU ernsthaft die vielen sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Probleme ländlicher Gebiete angehen und zudem die Landwirtschaft an den Klimawandel anpassen will, muss das Budget der zweiten Säule voll erhalten bleiben.

HÖFESTERBEN

WACHSEN ODER WEICHEN

Die Agrarpolitik unterstützt die Kleinbetriebe zu wenig gegenüber den Großen. Zugleich ist die Hofnachfolge oft schwierig zu sichern.

Das Gesicht der europäischen Landwirtschaft und der ländlichen Räume hat sich seit dem Beginn der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) stark verändert. Heute ernähren weniger und größere Betriebe die Menschen in der EU. Von 2003 bis 2013, so die jüngsten Zahlen, ging ein Viertel aller landwirtschaftlichen Betriebe in der Union ein. Diese Entwicklung betraf alle EU-Länder.

Betrachtet man das Flächenwachstum der Betriebe, ist Tschechien Spitzenreiter. Dort stieg die Durchschnittsgröße in zehn Jahren von 80 auf 130 Hektar. In der Tierhaltung zeigt sich ein ähnlicher Trend: Im Jahr 2013 wurden in der EU drei Viertel der Tiere in größeren Betrieben gehalten. Die Zahl der Tiere in kleinen und sehr kleinen Haltungen hat sich seit 2005 um mehr als die Hälfte verringert. In der Hälfte aller EU-Staaten werden mehr als drei Viertel aller Großvieheinheiten (die einem Rind, fünf Schweinen oder zehn Schafen entsprechen) in größeren Betrieben gehalten. In den Benelux-Staaten und Dänemark sind es über 90 Prozent. In Rumänien hingegen befand sich mehr als ein Drittel aller Tiere in kleinen Betrieben.

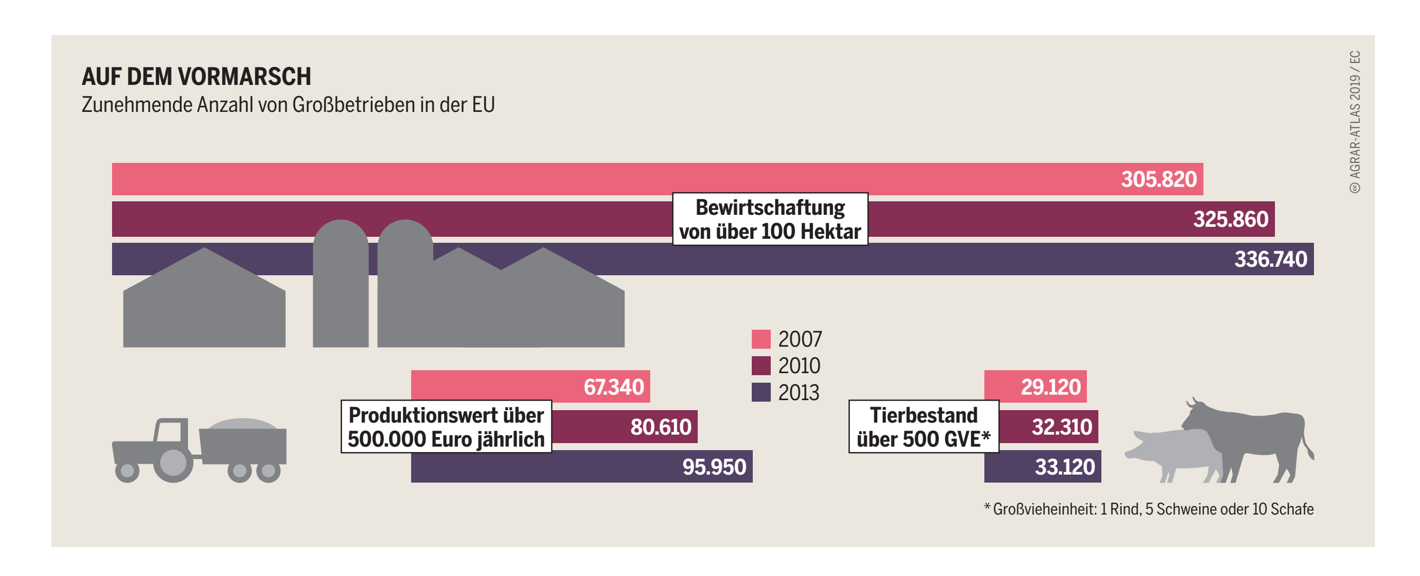
Die EU-Statistik teilt die Agrarbetriebe in fünf Kategorien ein, die sich nach Flächen und Betriebseinkommen richten: sehr kleine, kleine, mittlere, große und sehr große. Noch sind sehr kleine und kleine Familienbetriebe nach Anzahl der Höfe und Arbeitskräfte in der Mehrheit. Aber ihre Zahl ist stark rückläufig. Große sowie sehr große Betriebe gewinnen an wirtschaftlicher Bedeutung. Unternehmen mit über 100 Hektar Fläche machen nur drei Prozent aller EU-Agrarbetriebe aus. Ihre Zahl aber ist in zehn Jahren um 16 Prozent gestiegen, und sie nutzen nun 52 Prozent der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche. Wo sich Großbetriebe ausbreiten, geht dies Hand in Hand mit dem Verlust von Arbeitsplätzen, mit weniger vielfältigen Anbausystemen und -produkten, mit intensiver Landwirtschaft und entsprechender Belastung der Umwelt.

Auf der anderen Seite machen kleine Höfe mit weniger als zehn Hektar und einer zumeist vielfältigen Produktion rund 80 Prozent aller Agrarbetriebe in der EU aus. Doch sie nehmen nur zehn Prozent des verfügbaren Landes in Anspruch. Ihre Zahl sinkt rasant: 96 Prozent der Betriebe, die zwischen 2003 und 2013 verschwunden sind, verfügten über weniger als zehn Hektar. Die Kleinbetriebe leiden meist an denselben Problemen: Die niedrigen Lebensmittelpreise decken kaum die Produktionskosten. Die Gewinne machen nicht die Produzentinnen und Produzenten, sondern vor allem die Verarbeitungs- und Handelsunternehmen.

Diese Trends gehen auch auf die Liberalisierung der Agrarmärkte und die EU-Agrarpolitik mit ihren Subventionen und Marktregeln zurück. Produkt- und branchenspezifische Zahlungen haben in der Vergangenheit die Spezialisierung der Betriebe gefördert. Seit 2003 erhalten sie von der EU Direktzahlungen pro Hektar, das heißt, Landwirtinnen und Landwirte bekommen umso mehr Geld, desto mehr Land sie besitzen. Wenn diese Beihilfen einen wesentlichen Teil des Einkommens ausmachen, schafft dies einen Anreiz, mehr Land zu erwerben. Etablierte Großbetriebe, die bereits viel Land bewirtschaften, verfügen entsprechend über mehr Kapital und haben damit die Möglichkeit, Kredite aufzunehmen und weiter Land hinzuzukaufen. Neueinsteiger und Neueinsteigerinnen, die erst noch auf der Suche danach sind, haben solche Vorteile nicht.

Zwar ermöglichen es die Direktzahlungen vielen Menschen, trotz schlechterer wirtschaftlicher Bedingungen weiter in der Landwirtschaft zu arbeiten. Aber allzu oft haben

Ein Agrarbetrieb, der hohe EU-Zahlungen erhält, kann leichter wachsen als ein kapitalschwacher Kleinbetrieb



VON DER HAND IN DEN MUND

Anteil Agrarbetriebe, die mehr als die Hälfte ihrer Produktion selbst verbrauchen, nach wirtschaftlicher Betriebsgröße, 2013, in Prozent

sehr klein, jährliche Erlöse bis 2.000 Euro
klein, jährliche Erlöse 2.000 bis unter 8.000 Euro
mittel, jährliche Erlöse 8.000 bis unter 25.000 Euro
groß, jährliche Erlöse 25.000 bis 100.000 Euro
sehr groß, jährliche Erlöse über 100.000 Euro

Frankreich
Italien
Portugal
Tschechien
Estland
Malta
Bulgarien
Griechenland
Polen
Litauen
Slowakei
Kroatien
Zypern
Ungarn
Lettland
Rumänien
Slowenien
EU-28

0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100

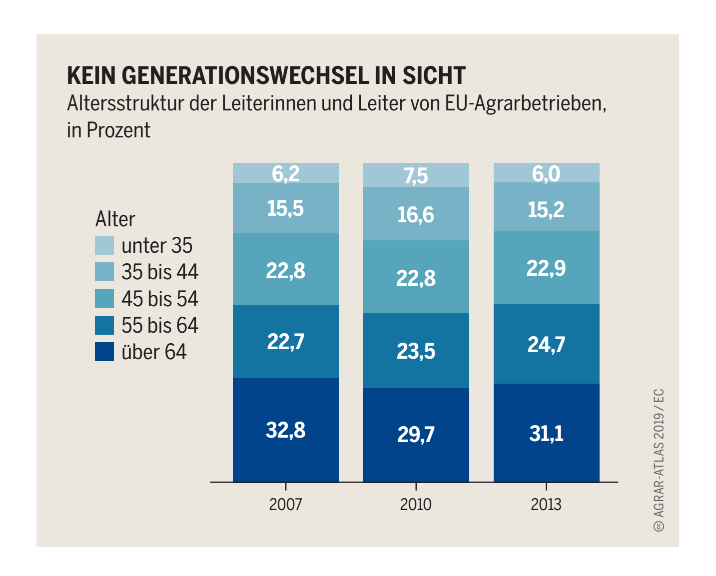
Während mittlere und große Betriebe in der ganzen EU nur für den Markt produzieren, gibt es in den östlichen Regionen noch viele kleine, die fast alles selbst verbrauchen

sie dazu geführt, dass der Landbesitz sich in den Händen weniger konzentriert. Das wiederum behindert nachfolgende Generationen, Höfe und Land zu erwerben. Obwohl seit der GAP-Reform von 2013 kleinere Betriebe mehr Geld erhalten, hat dies das Höfesterben nicht aufgehalten.

Hilfen für Junglandwirtinnen und -wirte gibt es zwar schon seit 1980, aber sie reichen längst nicht aus, um genügend junge Menschen für die Landwirtschaft zu gewinnen. Zwischen 2007 und 2013 erhielten rund 190.000 junge Landwirtinnen und Landwirte Beihilfen – aber schätzungsweise 3,5 Millionen über 65-Jährige werden in den nächsten Jahren in den Ruhestand gehen. Die meisten dieser künftigen Rentnerinnen und Rentner bewirtschaften kleine oder mittlere Familienbetriebe und haben meist niemanden, der sie übernimmt. Die derzeitige Agrarpolitik unterstützt die Jungen mit etwa zwei Prozent ihres Haushalts, aber dieses Geld orientiert sich zu wenig an ihren Bedürfnissen und ist überdies oft schlecht mit der nationalen Politik etwa für Existenzgründungen verknüpft.

Erstaunlicherweise wollen trotzdem immer mehr Menschen in die Landwirtschaft einsteigen, ob mit oder ohne Unterstützung durch die Agrarpolitik. So manche profitieren von neuen Ideen wie etwa Hilfen für Agrar-Start-ups, Landerwerb in Gemeinschaftsbesitz oder Agrargenossenschaften. Viele neue Höfe sind innovativ und betreiben zum Beispiel ökologischen Landbau, liefern direkt an städtische Kundschaft, engagieren sich in der solidarische Landwirtschaft oder verarbeiten die produzierten Lebensmittel auf dem eigenen Hof. All dies erhöht die Wertschöpfung und trägt zur Versorgung mit Lebensmitteln aus der Region bei sowie zu mehr Arbeitsplätzen und Umweltschutz. Zielgerichtete Mechanismen auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene zur Förderung solcher neuen Betriebe würden den Generationenwechsel fördern, die bäuerlichen Strukturen in Europa aufrechterhalten, Arbeitsplätze schaffen und den agroökologisch ausgerichteten Umbau unserer Ernährungs- und Anbausysteme fördern. ●

Fast ein Drittel der Landwirtinnen und Landwirte in der EU ist im Rentenalter. Doch wer neu einsteigen will, hat es schwer



STRUKTURWANDEL IN DEUTSCHLAND

KLEINE UNTER DRUCK

Das Höfesterben gefällt vielen Menschen in Deutschland nicht. Um aber dagegen anzugehen, muss die Gesellschaft gemeinsame Ziele formulieren, wie die Landwirtschaft der Zukunft aussehen soll.

In Deutschland gab es im Jahr 2017 rund 270.000 Agrarbetriebe, die auf durchschnittlich rund 60 Hektar und mit insgesamt 940.000 Beschäftigten wirtschafteten. Rund jeder zweite Bauernhof wird im Nebenerwerb geführt, der Großteil des Haushaltseinkommens also außerhalb der Landwirtschaft erzielt. Die Agrarstrukturen unterscheiden sich stark. Das liegt an der jeweiligen Ausprägung der Landschaft und Natur, aber auch an den historischen, wirtschaftspolitischen und rechtlichen Rahmenbedingungen.

Beispiel Ostdeutschland: Dort wirtschaftet nur rund ein Zehntel der bundesdeutschen Betriebe. Sie sind im Durchschnitt sehr viel größer als in Westdeutschland: 224 im Vergleich zu 47 Hektar. Sie werden deutlich häufiger als GmbH, Genossenschaft oder Aktiengesellschaft geführt – 15 Prozent im Vergleich zu 0,7 Prozent in Westdeutschland. Besonders in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt gibt es große Ackerbaubetriebe. Sie haben eher weniger Arbeitskräfte, nur 1,2 beziehungsweise 1,4 Beschäftigte pro 100 Hektar. In Süddeutschland finden sich hingegen kleinteiligere Strukturen, hier werden weniger Tiere pro Betrieb gehalten und häufiger Sonderkulturen wie Obst und Wein angebaut. Entsprechend der Produktionsausrichtung arbeiten dort auch mehr Menschen. Im Weinbau- und Gemüseland Rheinland-Pfalz sind es 4,7 Arbeitskräfte je 100 Hektar. Eine starke Konzentration der arbeitsintensiven Schweine- und Geflügelproduktion gibt es im Nordwesten Deutschlands in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.

Die Landwirtschaft in Deutschland wandelt sich stark. Weniger Betriebe bewirtschaften zunehmend größere Flächen und Viehbestände mit deutlich höherem Kapitaleinsatz, weniger festen Arbeitskräften und mehr Lohnarbeitern und Lohnarbeiterinnen. Seit Mitte der 1990er-Jahre ist die Zahl der Betriebe in Deutschland um die Hälfte zurückgegangen. Die Zahl der Arbeitskräfte sank um ein Drittel. Und die Landwirtschaft liegt mit einem Kapitaleinsatz von 536.000 Euro pro Erwerbstätigem deutlich über dem Durchschnitt der deutschen Wirtschaft mit 408.000 Euro pro Erwerbstätigem, worin sich die große Investitionsbereitschaft zur Senkung von Arbeitskosten zeigt. Während in den ostdeutschen Bundesländern große Betriebe die Regel sind, gab es 2016 in Westdeutschland bereits 47 Betriebe mit mehr als 1.000 Hektar, die meisten davon in Schleswig-Holstein und Niedersachsen.

Die Auslöser und Triebkräfte für die Entwicklung zu mehr Wachstum, Spezialisierung und Intensivierung sind vielfältig. Vielen Betrieben fehlt die gesicherte Nachfolge für den Hof. Technischer Fortschritt ermöglicht und erfordert Rationalisierung. Und es herrscht ein intensiver Preiswettbewerb, bei dem die Verlierer am Ende aufgeben. Zwar wird diese Entwicklung von vielen Menschen als Problem erkannt. Doch eine Politik, die diese Trends stoppt oder begrenzt, gibt es bisher nicht. Der Grund: Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU hält noch immer an einem Fördermodell fest, das vorrangig Prämien auf Flächen gewährt, die an wenige Bedingungen geknüpft sind.

In der gegenwärtigen Förderperiode (2014–2020) stehen Deutschland jährlich rund 6,1 Milliarden Euro aus dem GAP-Budget zur Verfügung. Ein kleiner Teil davon, 1,3 Milliarden, fließt neben der Landwirtschaft auch anderen Akteuren zu, um Wirtschaft und Umwelt im ländlichen Raum zu fördern. Der Großteil aber, rund 4,8 Milliarden Euro, wird direkt an landwirtschaftliche Betriebe und weitgehend proportional zur bewirtschafteten Fläche ausgezahlt. Die Beträge liegen bei rund 280 Euro pro Hektar und Jahr.

Aufgrund ihrer großen Agrarflächen fließen mit Abstand die meisten Gelder in die Bundesländer Bayern und Niedersachsen – 976 beziehungsweise 775 Millionen Euro jährlich. Die fünf ostdeutschen Bundesländer hingegen erhalten zusammen rund 1,5 Milliarden Euro. Bei der Zahlung an einzelne Betriebe entscheidet vor allem ihre Größe: Im Jahr 2016 erhielten daher rund 1 Prozent aller Betriebe rund 20 Prozent der Direktzahlungen.

VERLORENE HÖFE

Rückgang landwirtschaftlicher Betriebe nach Bundesländern, absolut und in Prozent, 2018 zu 2010

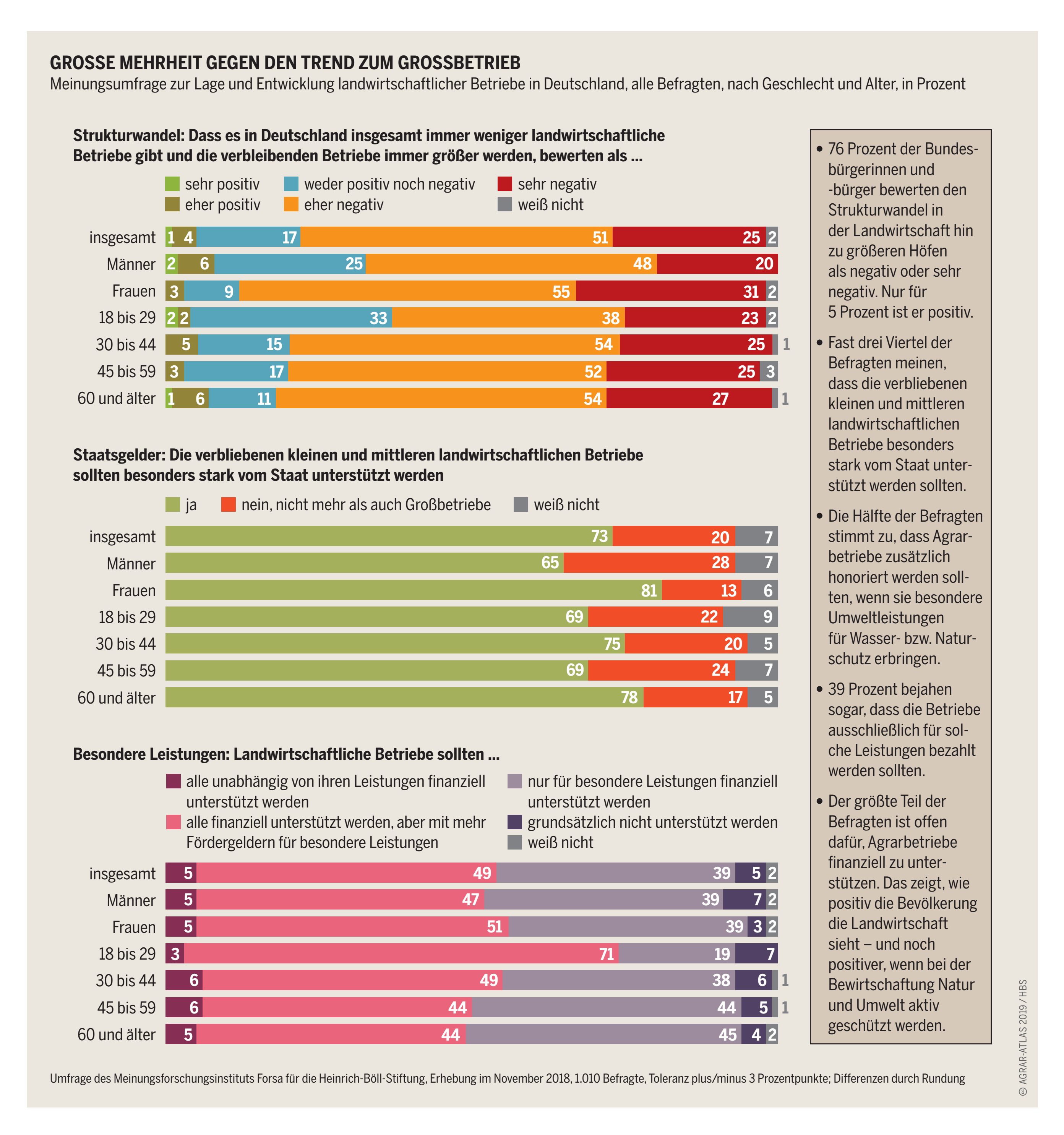
Schließungen
5 bis unter 10 Prozent
10 bis unter 15 Prozent
15 Prozent und darüber
Neugründungen
bis 5 Prozent

Schleswig-Holstein -1.640
Mecklenburg-Vorpommern +200
Niedersachsen -4.720
Brandenburg -280
Sachsen-Anhalt +210
Nordrhein-Westfalen -4.640
Hessen -1.890
Thüringen -200
Sachsen +180
Rheinland-Pfalz -3.840
Saarland -160
Baden-Württemberg -4.700
Bayern -13.860

ohne Stadtstaaten

© AGRAR-ATLAS 2019 / DESTATIS

In Westdeutschland sinkt die Zahl der Bauernhöfe nach wie vor. In Ostdeutschland teilen sich große Agrarbetriebe in kleinere Firmen auf



Die Umfrage zeigt, dass Frauen der Erhalt vielfältiger landwirtschaftlicher Strukturen besonders wichtig ist, jungen Menschen hingegen etwas weniger

Wissenschaft und Zivilgesellschaft in Deutschland kritisieren stark, dass bei der Vergabe dieser Mittel nicht geprüft wird, welche Betriebe sie wirklich nötig haben, und dass sie nicht an gesellschaftliche Leistungen gebunden sind. Dennoch verzichtet die Bundesregierung derzeit darauf, ihren Spielraum zu nutzen und zu handeln. Sie könnte bis zu 15 Prozent der Direktzahlungen umwidmen, um damit umwelt- und klimabezogene Leistungen landwirtschaftlicher Betriebe zu honorieren. Sie tut dies aber nur mit 4,5 Prozent der Mittel. Darüber hinaus könnte sie jährlich bis zu 30 Prozent der nationalen Direktzahlungen kleineren Betrieben zukommen lassen. Aus diesem Topf aber nimmt sie lediglich 7 Prozent. Deutschland könnte seine Landwirtschaft also bereits heute neu ausrichten, zumindest teilweise. Eine solche Umkehr scheitert nicht an den Möglichkeiten, die GAP sinnvoll umzusetzen: Sie scheitert an mangelndem politischen Willen, fehlenden Zielvorstellungen und der erfolgreichen Lobbyarbeit derjenigen, die von den Zahlungen profitieren.

Die aktuellen Vorschläge der EU-Kommission für die GAP nach 2020 würden ermöglichen, die Flächenprämien auf einen Maximalbetrag pro Betrieb festzulegen – damit aber gleichzeitig die Direktzahlungen weiter legitimieren und festschreiben. Um die Agrarstruktur in Deutschland nachhaltig zu gestalten, brauchen wir gesellschaftlich ausgehandelte Zielvorstellungen darüber, welche Aufgaben die Landwirtschaft hat.

EINKOMMEN UND AUSKOMMEN

In den landwirtschaftlichen Kleinbetrieben der EU sind viele Millionen Arbeitsplätze nur wenig profitabel. Wären die Maßstäbe dafür nicht nur rein wirtschaftlich, könnte sich das ändern.

In der EU arbeiten mehr als 22 Millionen Menschen in der Landwirtschaft. Das aber bedeutet nicht, dass ebenso viele Menschen von ihr leben können. Viele Landarbeiter und Landarbeiterinnen sind nur Teilzeit- oder Saisonbeschäftigte, besonders während der Erntezeit. In Ländern mit vielen kleinen Betrieben ist ihr Anteil besonders hoch. In Rumänien zum Beispiel arbeiten nur 1,5 Prozent der Menschen Vollzeit in der Landwirtschaft.

Inklusive Teilzeit- und Saisonarbeit entsprach die Beschäftigung in der Landwirtschaft im Jahr 2016 rund 9,5 Millionen Vollzeitstellen oder 4,4 Prozent aller Arbeitsplätze in der EU. Die Bedeutung des Agrarsektors für den Arbeitsmarkt unterscheidet sich stark von Land zu Land. Ihr Anteil reicht von unter zwei Prozent in Großbritannien und Deutschland bis zu mehr als zehn Prozent in Rumänien, Bulgarien, Griechenland und Polen. Insgesamt ist die Tendenz jedoch rückläufig. In den derzeit 28 EU-Mitgliedsstaaten sank der Anteil zwischen 2005 und 2016 um mehr als ein Viertel. Dies entspricht einem langfristigen Trend. So machte in Frankreich die Landwirtschaft 1955 noch 27 Prozent der Beschäftigung aus. Heute sind es nur 3 Prozent.

Die meiste Arbeit in den landwirtschaftlichen Betrieben wird von den Hofbesitzern und -besitzerinnen inklusive Familienangehörigen geleistet. Diese Arbeitskräfte machen etwa drei Viertel der Gesamtzahl aus. Mit 35,1 Prozent sind in der Landwirtschaft weniger Frauen tätig als in der Gesamtwirtschaft, wo sie 45,9 Prozent der Erwerbsbevölkerung ausmachen. Die beiden Länder mit dem geringsten Frauenanteil in der Landwirtschaft sind Dänemark mit 19,9 und Irland mit 11,6 Prozent.

Ein beträchtlicher Teil der landwirtschaftlichen Arbeit wurde inzwischen durch den Einsatz von Kapital abgelöst – so durch Investitionen in die Mechanisierung. Diese Entwicklung wird sich in naher Zukunft fortsetzen. Chemikalien, Maschinen und Digitalisierung werden die Produktivität weiter erhöhen und immer mehr Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ersetzen. Dieser Wandel ist ein großes Problem vor allem für die ost- und südeuropäischen Länder, in denen die Arbeitslosigkeit hoch ist und andere Jobs rar sind.

Zugleich ändert sich auch die Art der Arbeitsplätze rapide. Selbstständigkeit und Familienarbeit nehmen ab, der Anteil der Lohnempfänger und -empfängerinnen steigt. Aber auch diese Arbeitsplätze sind oftmals prekär. Kurzzeitverträge und Wanderarbeit sind weit verbreitet. Ebenso Schwarzarbeit – laut einer Studie des europäischen Agrargewerkschaftsverbandes EFFAT von 2010 macht sie etwa 25 Prozent der landwirtschaftlichen Aktivitäten in Europa aus.

Eines der ursprünglichen Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU war die Stabilisierung der Einkommen der landwirtschaftlich Beschäftigten. In den Zielkatalog wurde allerdings nicht aufgenommen, dass Arbeitsplätze erhalten oder gute Arbeitsbedingungen gewährleistet werden müssen. Im Vergleich zur Gesamtwirtschaft ist die Produktivität in der Landwirtschaft gering, das heißt, die Wertschöpfung pro Arbeitsstunde ist weit unterdurchschnittlich. Dies war ein zentrales Argument für die Fortsetzung der Direktzahlungen im Rahmen der GAP. Aber die Einkommen aus der Landwirtschaft sagen wenig darüber aus, wie viel die Landwirtinnen und Landwirte tatsächlich verdienen, denn für viele ist die Landwirtschaft keineswegs die einzige Einkommensquelle.

Die Direktzahlungen können dabei einen erheblichen Anteil des durchschnittlichen Betriebseinkommens aus-

GROSSE AGRARBETRIEBE ALS ARBEITGEBER

Verteilung der Arbeitskräfte (Vollzeitäquivalente) in der Landwirtschaft nach wirtschaftlicher Stärke der Betriebe in den EU-Ländern, Auswahl, jährliche Erlöse in Euro, 2013

unter 2.000 Euro
2.000 bis unter 8.000 Euro
8.000 bis unter 25.000 Euro
25.000 bis 100.000 Euro
über 100.000 Euro

Prozent

Rumänien
Polen
Portugal
Bulgarien
Ungarn
Österreich
Italien
Spanien
Frankreich
Deutschland
Slowakei
Dänemark
Tschechien
Niederlande

0 20 40 60 80 100

© AGRAR-ATLAS 2019 / EUROSTAT

In Ländern wie Rumänien, Polen oder Portugal sind die erlösstarken Agrarbetriebe als Arbeitgeber unbedeutend, in Tschechien oder den Niederlanden dominieren sie

GELDSÄCKE UND HUNGERKÜNSTLER

Durchschnittliches Einkommen pro in der Landwirtschaft in Vollzeit beschäftigter Person*, 1.000 Euro pro Jahr, 2016

EU-28 20
Irland 25
Großbritannien 35
Dänemark 60
Schweden 40
Finnland 23
Estland 11
Lettland 10
Litauen 8
Niederlande 55
Belgien 45
Luxemburg 31
Deutschland 40
Polen 6
Tschechien 21
Slowakei 22
Österreich 21
Ungarn 22
Rumänien 6
Frankreich 29
Slowenien 5
Kroatien 9
Bulgarien 8
Portugal 12
Spanien 28
Italien 32
Griechenland 13
Malta 11
Zypern 8

* Selbstständige und Beschäftigte; das landwirtschaftliche Betriebseinkommen entspricht der Nettowertschöpfung; ohne Einkünfte aus anderen Quellen

Die Höhe der Einkommen in der EU-Landwirtschaft weisen ein deutliches Gefälle von Nordwest- nach Südosteuropa auf

machen. Die Zahlungen erfolgen pro Hektar oder pro Tier, unabhängig vom aktuellen Preisniveau, und so sind auch die Einkommen in der Landwirtschaft starken Schwankungen unterworfen. Bei sinkenden Preisen, wie im Fall der Milch zwischen 2014 und 2016, stehen die Erzeugerinnen und Erzeuger vor existenziellen Problemen. Steigen die Preise, gehen Subventionen an Betriebe, die ohnehin profitabel sind und gar keinen akuten Bedarf an zusätzlichen Mitteln haben. Die Zahlungen pro Hektar statt pro Arbeitskraft fördern die Vergrößerung der Agrarunternehmen und treiben die Bodenpreise in die Höhe, statt Arbeitsplätze zu schaffen. Denn je größer der Landbesitz, desto weniger Arbeitskräfte sind im Allgemeinen pro Hektar beschäftigt.

Die GAP-Reform von 2013 wollte vor allem kleine Betriebe unterstützen, die vergleichsweise mehr Menschen beschäftigen. Dafür wurden zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt, aber die Verwendung ins Ermessen der einzelnen Mitgliedsstaaten gestellt. Viele Regierungen haben diese Mittel gar nicht ausgezahlt, andere nur in reduzierter Form. Sie lehnten überdies ab, die Beihilfen auf maximal 300.000 Euro pro Betrieb zu begrenzen. Folglich bleiben Großbetriebe die Hauptprofiteure der GAP.

Um sich für die GAP-Subventionen zu qualifizieren, müssen die Landwirte und Landwirtinnen inzwischen bestimmte Umweltauflagen erfüllen. Regeln über Arbeitsnormen in der Landwirtschaft existieren hingegen nicht. Eine solche Sozialklausel wäre jedoch eine sinnvolle Ergänzung der GAP. Sie könnte beispielsweise festschreiben, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geschult, ihnen angemessene Löhne gezahlt werden und Gesundheits- und Sicherheitsstandards einzuhalten sind.

Insgesamt steigen die Einkommen im Agrarsektor. Zu den Gründen gehören die besseren Erlöse größerer Betriebe und das Ausscheiden vieler Geringverdienender



LANDPREISE

KAPITALE FEHLENTWICKLUNG

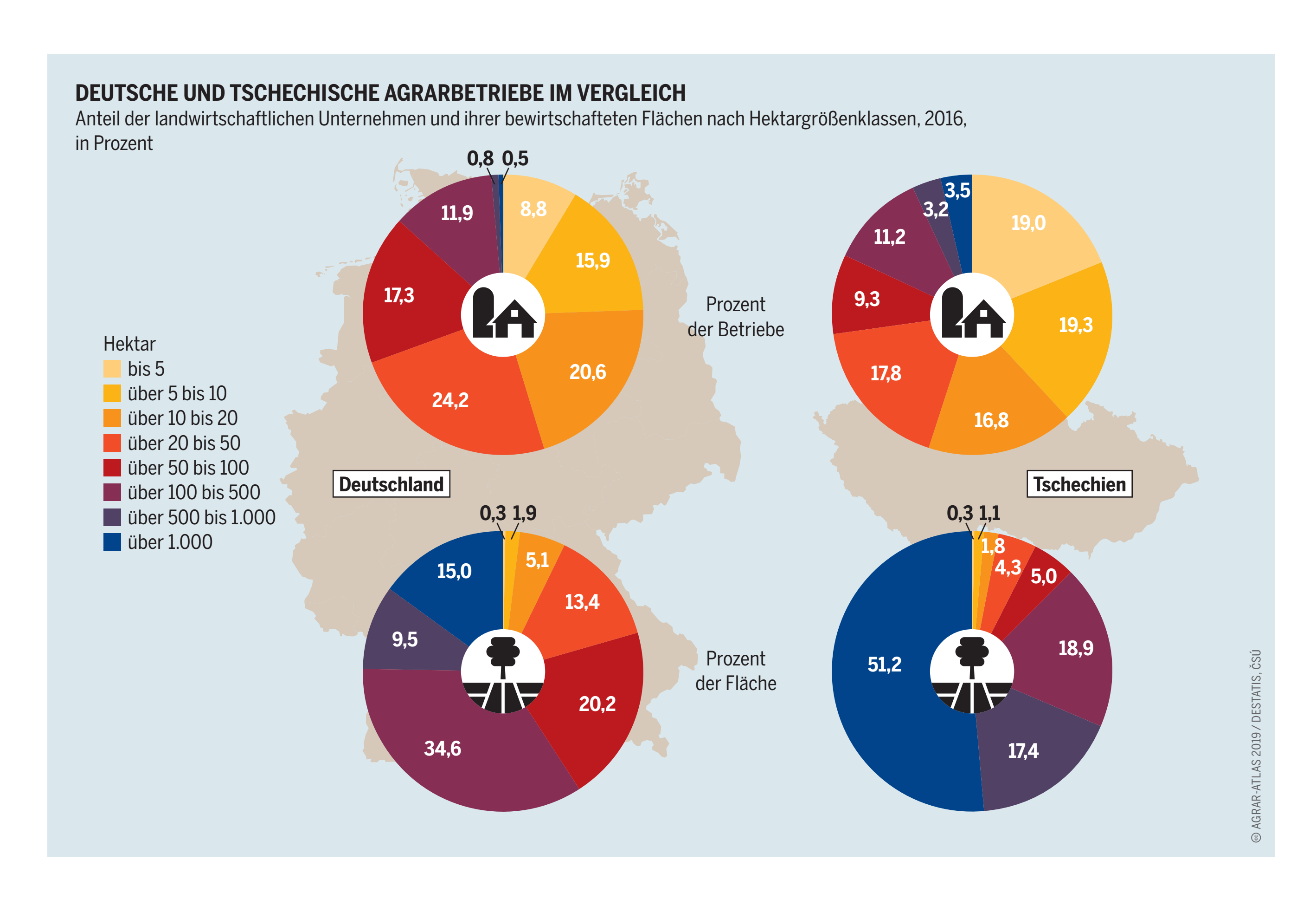
Der Beginn der EU-Agrarzahlungen in den neuen Mitgliedsländern löste dort eine Welle von Landkäufen aus. Seither steigen die Preise fast ständig. Gegen Agrarunternehmen und Finanzinvestoren haben die kapitalschwachen Kleinbetriebe keine Chance.

Die Konzentration des Grundbesitzes hat erhebliche Auswirkungen auf die europäische Landwirtschaft. Sie betrifft ihre wichtigste Ressource: den fruchtbaren Boden. Selbst wo viele Menschen Land besitzen, arbeiten sie immer weniger dort, und die industrielle Landwirtschaft übernimmt die Flächen mittlerer und kleiner Betriebe. So wurden im Jahr 2013 mehr als die Hälfte der landwirtschaftlichen Flächen in der Europäischen Union von nur 3,1 Prozent der Betriebe genutzt, während drei Viertel von ihnen mit nur 11 Prozent der Fläche auskommen musste. Zwischen 1990 und 2013 hat sich die Zahl der größeren Betriebe (über 100 Hektar) in einigen westeuropäischen Ländern verdoppelt, in anderen sogar verfünffacht. Entsprechendes gilt für die Nutzflächen, die diese Betriebe bewirtschaften.

Die Verteilung von Land ist heute in der EU noch mehr aus dem Gleichgewicht geraten als die Verteilung von Vermögen. Das Europäische Parlament sieht die Existenz von Klein- und Familienbetrieben bedroht und betrachtet sie als Pfeiler eines multifunktionalen landwirtschaftlichen Sektors. Dennoch gehen mehr als 80 Prozent der Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) an die größten 20 Prozent der Betriebe.

Ausgedehnte Ländereien im Besitz weniger Eigentümerinnen und Eigentümer sind vor allem in den osteuropäischen EU-Staaten verbreitet, in der Slowakei, Tschechien, Ungarn, Bulgarien und in Rumänien. In diesen Mitgliedsstaaten, die der EU erst 2004 beziehungsweise 2007 beigetreten sind, lebten zunächst noch große Teile der Bevölkerung auf dem Land, und die Flächen dort waren billig. Mit Beginn der EU-Direktzahlungen schossen die Bodenpreise wie auch die Pachtzinsen in die Höhe. In Bulgarien etwa stiegen die Preise für Grundstücke zwischen 2006 und 2012 um 175 Prozent. Die durchschnittlichen Flächen der Großbetriebe liegen bei den Neumitgliedern weit über dem EU-Durchschnitt von rund 300 Hektar – in Bulgarien sind es 671 Hektar, in Tschechien 698 Hektar und in der Slowakei gar 781 Hektar.

Tschechien ist das Land mit besonders ausgeprägten agroindustriellen Strukturen. Deutschland liegt mit seinen Agrarbetriebsgrößen im EU-Mittelfeld



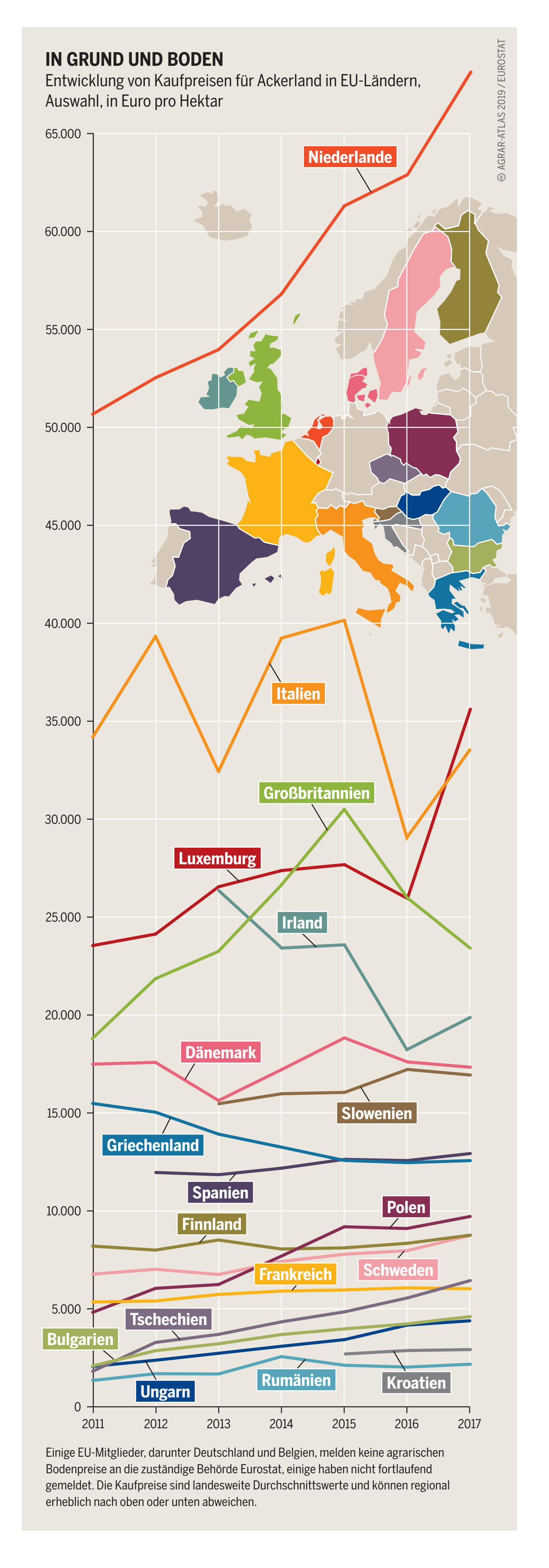
Kleine Höfe verschwinden besonders schnell in den Ländern, in denen sie einst das Bild prägten. In Rumänien zum Beispiel bewirtschafteten 1,7 Millionen Kleinbauern und -bäuerinnen winzige Betriebe mit einer Fläche von einem Hektar oder weniger. Sie bauten Lebensmittel für sich und ihre Familien an und verkauften ihre Überschüsse. In vielen EU-Staaten werden Direktzahlungen jedoch nur an Betriebe mit mindestens einem Hektar Anbaufläche ausgezahlt. Das macht Millionen Betriebe, die kleiner sind, praktisch „unsichtbar“. Ohne Beihilfen oder andere Unterstützung bleibt ihnen nur die Wahl, den Betrieb zu verkaufen oder aufzugeben. Auf diese Weise ist beispielsweise in Bulgarien die Produktion von Gemüse und Fleisch, die auf kleiner Fläche erfolgreich funktionierte, zurückgegangen und machte Getreidemonokulturen Platz.

Auch die Pachtpreise sind gestiegen – ein Problem vor allem für Berufseinsteigerinnen und -einsteiger ohne Landbesitz. Viele Grundstücksgeschäfte werden unter zweifelhaften, korrupten oder anderweitig illegalen Umständen abgeschlossen. Dafür hat sich die Bezeichnung „Land Grabbing“ oder Landraub durchgesetzt. In Ungarn etwa gelang es ausländischen Unternehmen und Investoren in den vergangenen zwanzig Jahren, rund eine Million Hektar zu erwerben – unter Umgehung der ungarischen Gesetze. Zu den Käufern und Käuferinnen gehören sowohl Landwirte und Landwirtinnen als auch institutionelle Investoren wie Banken, Investmentfonds und Versicherungen aus der EU und anderen Ländern. Kleinbauern und -bäuerinnen sowie Neueinsteiger und -einsteigerinnen können sich nicht dagegen behaupten, denn dieser Wirtschaftssektor ist geprägt von sehr niedrigen Einkommen und maximalem Risiko. Allerdings steigen die Bodenpreise auch anderswo in Europa. In einigen Ländern haben sie bereits ein – gemessen an ihren Erlösen – unrealistisch hohes Niveau erreicht. Ein Hektar Agrarfläche in den Niederlanden kostet so viel wie zehn Hektar in Bulgarien und zwanzig in Rumänien.

Umfragen in der EU zufolge begrüßen es die meisten Menschen, dass die GAP den Landwirten und Landwirtinnen einen angemessenen Lebensstandard sichert, besonders solchen mit kleinen und mittelgroßen Betrieben, sowie Familienhöfen und Existenzgründern und -gründerinnen. Noch höher wäre die Akzeptanz, wenn die EU ihre Politik darauf ausrichtet, Landwirte und Landwirtinnen für die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Klimaschutz, Artenvielfalt oder Gewässerreinhaltung zu bezahlen. Dies würde kleinen Betrieben zugutekommen, weil sie meist mehr dieser Güter bereitstellen als große, industrielle Unternehmen. Viele Bäuerinnen und Bauern fordern, dass die EU sich mit dem geringen Angebot und den hohen Preisen von Ackerland sowie der mangelnden Wirtschaftlichkeit der Landwirtschaft beschäftigt.

Die EU verfügt über ein kulturelles Erbe, das in den bäuerlichen Gemeinschaften verankert ist. Wir müssen sicherstellen, dass ihr Know-how über umweltschonende und nachhaltige Methoden in der Landwirtschaft an künftige Generationen weitergegeben wird.

Westeuropäische Agrarunternehmen auf Expansionskurs erhalten in vielen EU-Staaten zum gleichen Preis fünf- oder zehnmal so große Flächen wie in ihrem Heimatland



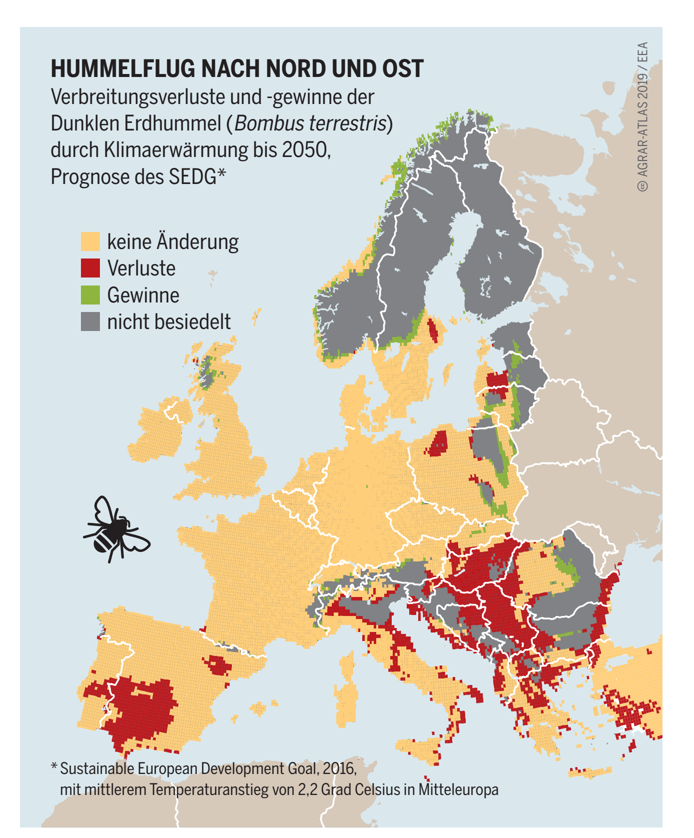
Einige EU-Mitglieder, darunter Deutschland und Belgien, melden keine agrarischen Bodenpreise an die zuständige Behörde Eurostat, einige haben nicht fortlaufend gemeldet. Die Kaufpreise sind landesweite Durchschnittswerte und können regional erheblich nach oben oder unten abweichen.

BEDROHTE VIELFALT – MIT DEM ARTENSCHWUND WIRD ES ERNST

Die intensive Landwirtschaft gilt als größte Bedrohung für die Tier- und Pflanzenwelt der EU. Umweltschädliche Trends bei Ackerbau und Tierhaltung werden im Rahmen der Agrarpolitik sogar noch gefördert.

Die Tierwelt in der Europäischen Union steht unter starkem Druck. Der Status von 60 Prozent der Arten und 77 Prozent der Lebensräume wird als „ungünstig" eingestuft. Die Zahl der Feldvögel ist seit 1980 um 56 Prozent zurückgegangen, und es gibt fast 35 Prozent weniger Grünland-Schmetterlinge als 1990. Selbst einst häufige Vogelarten verschwinden, wie verschiedene Zählungen zeigen. So ist die Europäische Turteltaube unmittelbar vom Aussterben bedroht. Ihre Zahl ging in Europa zwischen 1980 und 2013 um 77 Prozent zurück.

In Deutschland ist die Biomasse der Insekten seit 1990 um über 75 Prozent gesunken. In Frankreich sind die Bestände an Feldvögeln in den vergangenen 15 Jahren um ein Drittel geschrumpft. Dabei erging es den Allerweltsarten, die unterschiedliche Lebensräume besiedeln, auf Ackerland schlechter als in städtischen Gebieten. In Mittel- und Osteuropa sank die Zahl der Feldvögel von 1982 bis 2015 um 41 Prozent. Bei Waldvögeln waren es nur sechs Prozent.



Die Dunkle Erdhummel gehört zu den wichtigsten Bestäubern in Europa. Wird es wärmer, wächst ihr Habitat an wenigen Stellen, während es an vielen stark schrumpft

Die Europäische Umweltagentur sieht in der intensiven Landwirtschaft die größte Bedrohung für die biologische Vielfalt. Ein auf den kurzfristigen Ertrag maximierter Ackerbau bietet weniger Nahrung für die Tierwelt. Monokulturen, der Mangel an natürlicher Vegetation, Düngemittel sowie Pestizide, die Insekten und Beikräuter abtöten, reduzieren das Nahrungsangebot. In Großbritannien erholte sich die Fledermauspopulation nach der Umstellung von Betrieben auf Ökolandbau schnell, weil wieder genügend Insekten als Nahrung vorhanden waren.

Die intensive Nutzung von Agrarland lässt auch Wildvögeln weniger Raum zum Brüten. Hecken werden gerodet, kleine Feuchtgebiete trockengelegt, Wiesen zu Ackerland umgepflügt oder intensiv genutzt. In Teilen Frankreichs ging beispielsweise der Bestand an Zwergtrappen zwischen 1978 und 2008 um 96 Prozent zurück, weil Gras- in Ackerland umgewandelt wurde.

Intensive Landwirtschaft wirkt sich auch indirekt auf die Tierwelt aus und ist die größte Bedrohung für die Feuchtgebiete Europas. Sie übernutzt Wasser als wichtigen Produktionsrohstoff, pumpt ihn ab oder verschmutzt ihn mit Düngemitteln und Pestiziden. Überschüssiger Stickstoff gelangt in die Böden und reduziert die Pflanzenvielfalt auf den Feldern. Der Abfluss von Stickstoff ins Wasser kann Algenblüten auslösen, die Sauerstoff verbrauchen und so Wassertiere sterben lassen.

Die EU gibt 39 Prozent ihres Gesamtbudgets für den Haushaltstitel „Nachhaltiges Wachstum, natürliche Ressourcen" aus. Dazu gehören die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), der Fischerei- und Meeresfonds sowie ein Umweltfonds namens LIFE. Die GAP erhält 97 Prozent der Mittel aus diesem Topf, LIFE nur 0,8 Prozent. Laut Gesetz müsste die EU Geld für den Umwelt- und Naturschutz bereitstellen. Dennoch enthält das laufende Budget keine eigenständigen Mittel für den Erhalt der biologischen Vielfalt, und dies wird auch in der nächsten Finanzierungsperiode so bleiben. Anstatt einen eigenen Finanztopf zu schaffen, entschieden sich die Staats- und Regierungschefs, die Umweltfinanzierung in die GAP zu integrieren. Dadurch aber wird kaum etwas für den Erhalt der Artenvielfalt geleistet, weil die Subventionen stattdessen auf eine weitere Intensivierung abzielen.

Die Maßnahmen, für die am meisten Geld fließt, sind die besonders „perversen" – ein Begriff, der in der UN-Biodiversitätskonvention (CBD) verwendet wird und Subventionen beschreibt, die der Umwelt schaden. Annähernd drei Viertel der GAP-Mittel, rund 293 Milliarden Euro im Zeitraum 2014 bis 2020, fließen in Direktzahlungen, die die intensivsten

WENIGER GEZWITSCHER

Rückgang der Tierzahlen bei 39 Feldvogelarten in zehn meldenden EU-Ländern, in Prozent, 1990 = 100, letzte Meldejahre 2013 bis 2015

Feldvögel: zum Beispiel Rebhuhn, Feldlerche, Feldsperling und Kiebitz

Finnland -38,9
Schweden -45,2
Großbritannien -33,8
Estland -34,9
Dänemark -29,7
Niederlande -38,0
Deutschland -20,2
Belgien -43,4
Tschechien -30,9
Frankreich -40,7

Status von 447 Vogelarten in der EU, alle Lebensräume, 2013, in Prozent

17 bedroht
15 sich verschlechternd
16 unbekannt
52 sicher

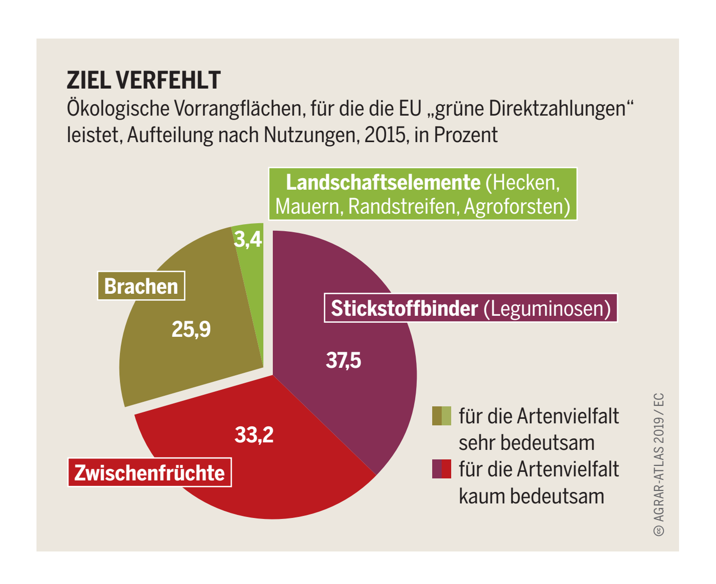
Vögel sind ein bekannter Bioindikator, weil sie sich leicht zählen lassen. Wo die Intensivlandwirtschaft Einzug hält, sinken die Bestände

und umweltschädlichsten Formen der Landwirtschaft begünstigen: Getreideanbau und intensive Tierhaltung. Solche Zahlungen werden entsprechend der Größe der landwirtschaftlich genutzten Fläche geleistet und sind kaum an die Kriterien für Nachhaltigkeit gebunden.

Bis zu 15 Prozent der GAP-Mittel sind an die Produktion gekoppelt, das heißt, sie werden pro Tier oder pro produzierte Menge gezahlt. Sie gehen vor allem an die Fleisch- und Milchwirtschaft und können dort zur Überproduktion beitragen. Auch einmalige Investitionsbeihilfen fördern zumeist die Intensivierung: zum Beispiel durch die Anschaffung schwerer Landmaschinen, den Bau von Lager-, Sortier- oder Verarbeitungsanlagen für immer größere Mengen landwirtschaftlicher Produkte oder von Ställen für die Intensivtierhaltung.

Dabei gibt es in den verschiedenen Ländern durchaus Beispiele für funktionierende Umweltprogramme und für Bauernhöfe, die die biologische Vielfalt unterstützen. Aber ihre positiven Auswirkungen werden durch viel zu wenig Förderung und vergleichsweise viel höhere „perverse“ Subventionen untergraben. Oder sie bekommen Konkurrenz durch weniger anspruchsvolle bis unsinnige Förderprogramme. So gibt es in Zypern ein mit 800 Euro pro Hektar sehr großzügiges Programm für die „umweltfreundliche“ Bewirtschaftung von Bananenplantagen, bei dem der Einsatz von Herbiziden erlaubt ist. Die Begründung: So werde eine Bebauung verhindert, was doch gut für die Tierwelt sei.

Ein Umdenken ist unbedingt erforderlich. Um den Verlust der Artenvielfalt zu stoppen und umzukehren, müssen Agrarbetriebe angemessene Mittel für den Erhalt der Biodiversität erhalten. Und zwingend nötig sind auch Regeln und Anreize, zu weniger intensiven Methoden der Landwirtschaft überzugehen. ●



Die „ökologischen Vorrangflächen“, die die Agrarbetriebe bei der EU angemeldet haben, haben für die Artenvielfalt wenig bewirkt

ARTENVIELFALT GEHT VERLOREN

Trotz einiger Bemühungen ist in Deutschland der Abwärtstrend beim Artenschutz ungebrochen. Die Agrarlandschaft wird immer einheitlicher. Um gegenzusteuern, fehlen Einsicht, Geld und präzisere Programme.

Viele wild lebende Pflanzen- und Tierarten in Deutschland teilen ein Schicksal: Sie werden weniger. Der Feldhamster etwa, früher so häufig, dass er teilweise noch bis 1990 gejagt werden durfte, ist heute vom Aussterben bedroht. Ähnlich ergeht es dem Kiebitz, der 80 Prozent seiner Artgenossen zwischen 1990 und 2013 verloren hat. 41 Prozent der Wildbienenarten, eine der wichtigsten Bestäubergruppen Deutschlands, sind in ihrem Bestand gefährdet.

Seit 1980 geht auch der Bestand von etwa der Hälfte der Vogelarten deutlich zurück, die auf landwirtschaftlich genutzten Wiesen, Weiden und Äckern leben. Bei den Vögeln des Grünlands sind sogar fünf von sieben Arten betroffen. Gefährdet ist auch mehr als ein Drittel aller Ackerwildkrautarten, die ihren Lebensraum zwischen Kulturpflanzen wie Getreide und Gemüse haben. Diese Beispiele stehen stellvertretend für viele weitere Arten, die meist still und unbemerkt verschwinden.

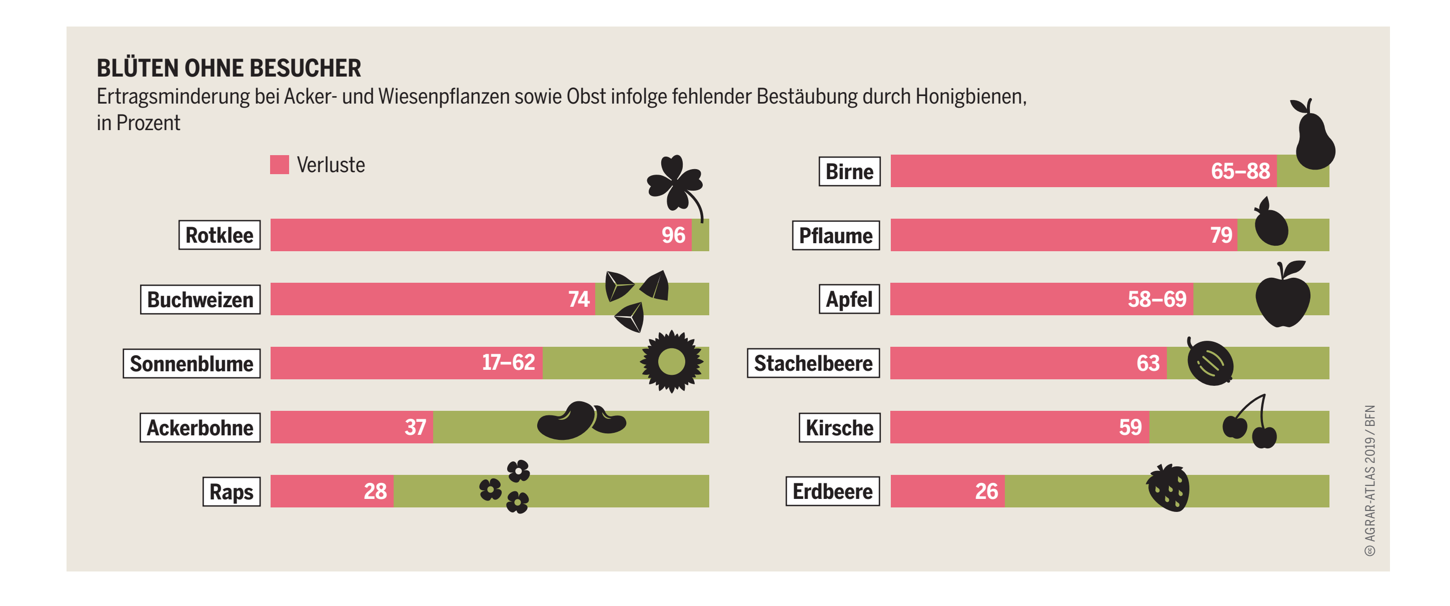
Zurückzuführen sind diese Entwicklungen zu großen Teilen auf die Landwirtschaft, die sich im Laufe der vergangenen hundert Jahre stark verändert hat. Viele Arten und ihre Lebensräume konnten sich nur durch die unterschiedlichen landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsmethoden etablieren, zum Beispiel Ackerwildkräuter wie Kornblume und Feldrittersporn oder die artenreichen Mähwiesen des Flach- und Berglands. Mit dem Tempo aber, in dem sich die Landwirtschaft weiterentwickelt hat, konnte die biologische Vielfalt nicht mithalten. Die fortlaufende Technisierung sowie der Einsatz von Pestiziden und Düngemitteln haben zu einer Agrarlandschaft geführt, die immer einheitlicher wird. Mitverantwortlich sind auch internationale Marktentwicklungen und die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU, die einseitig und starr darauf ausgerichtet ist, die landwirtschaftliche Produktivität zu steigern. Die Vielfalt der Strukturen in der Landschaft ging verloren. Auf sie aber sind viele Tier- und Pflanzenarten angewiesen.

Negativ auf die Biodiversität wirken sich auch die überall anzutreffenden Kulturpflanzen Mais, Raps oder Weizen aus, die schnelle Abfolge bei der Bewirtschaftung der Flächen sowie ein deswegen hoher Eintrag von Dünger und Pestiziden. Auf diese Weise werden die konkurrenzstarken Arten begünstigt, die schwächeren verdrängt. Jede Art, ob Tier oder Pflanze, stellt besondere Ansprüche an ihren Lebensraum, um zu wachsen und sich fortzupflanzen. Doch knapp 13 Prozent der für die Biodiversität wichtigen sogenannten „Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert“ sind in nur sechs Jahren, zwischen 2009 und 2015, verloren gegangen.

Obwohl die GAP seit 2005 Maßnahmen zum Schutz des Grünlands erlassen hat, schrumpfen besonders die wichtigen struktur- und blütenreichen Grünlandflächen. Vier von fünf deutschen Grünlandbiotop-Typen sind gefährdet. 31 Prozent davon sind akut von vollständiger Vernichtung bedroht.

Seit der Jahrtausendwende ist die GAP bemüht, nicht nur die landwirtschaftliche Produktion zu regulieren, sondern auch Ziele des Natur- und Umweltschutzes zu berücksichtigen. Im Zuge diverser Reformen wurden so zum

Recht genau ist das Ausmaß des Schadens abzusehen, der bei verschiedenen Früchten durch den Rückgang der Bienenpopulation droht



GEFÄHRDETE LANDSCHAFTEN

Verteilung der 863 Typen von Lebensräumen in Deutschland auf sechs Hauptgruppen und ihre bundesweite Gefährdung nach der Stufeneinteilung der Roten Liste, Anzahl und Prozentanteil, 2016

- vollständig vernichtet
- von vollständiger Vernichtung bedroht
- stark gefährdet bis von vollständiger Vernichtung bedroht
- stark gefährdet
- gefährdet bis stark gefährdet
- gefährdet
- Vorwarnliste
- aktuell kein Verlustrisiko
- Daten defizitär/ Einstufung nicht sinnvoll

Meere 278: 13, 6, 3, 22, 28, 74, 20, 80, 32
Gewässer 123: 15, 31, 4, 24, 20, 1, 24, 4
Küste 58: 6, 7, 5, 13, 17, 3, 7
Offenland 202: 36, 48, 2, 38, 15, 2, 51, 10
Alpen 51: 3, 1, 7, 4, 15, 1, 19, 1
Wälder 151: 7, 22, 5, 43, 28, 1, 32, 13

Offenland: u. a. Äcker, Grünland, Moore, nicht Gehölzvegetation, Siedlungen und Verkehrswege. Die 13 vollständig vernichteten marinen Biotoptypen waren zumeist von der Europäischen Auster oder von Sandkorallen geprägt.

Beispiel die Cross-Compliance-Regelungen eingeführt: Sie knüpfen die Agrarzahlungen der EU an Leistungen für den Umwelt- und Tierschutz sowie die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen. Dem folgte das Greening. Es honoriert Methoden der Landbewirtschaftung, die den Klima- und Umweltschutz fördern. Doch alle bisherigen Maßnahmen reichen nicht aus, um die biologische Vielfalt in der Agrarlandschaft zu sichern oder sie gar wieder zu erhöhen.

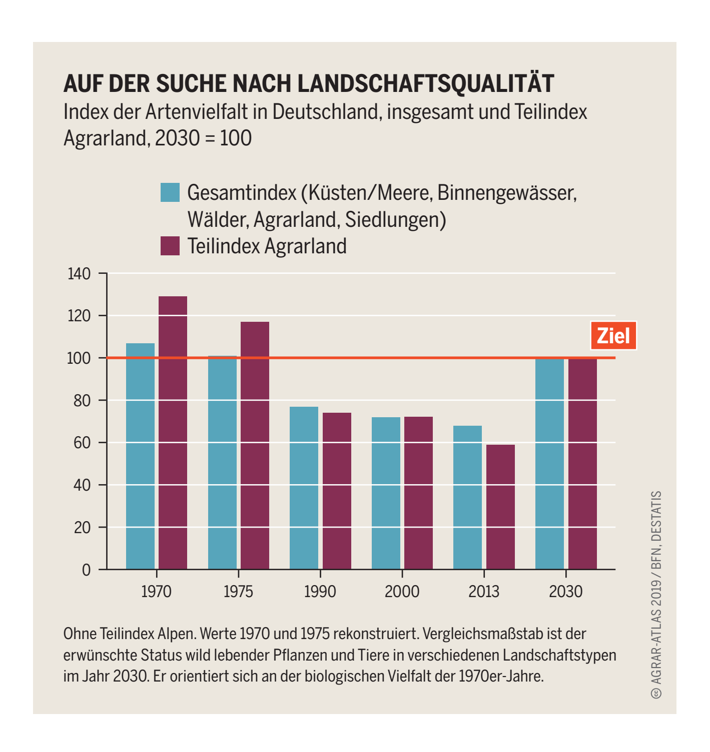
Das derzeit wichtigste Instrument der EU zur Förderung der Biodiversität in der Agrarlandschaft heißt ELER. Die Abkürzung steht für den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums. Mit dessen Mitteln setzt Deutschland jährlich rund 324 Millionen Euro für Leistungen zugunsten der Artenvielfalt ein, rund 13 Prozent des ELER-Gesamtbudgets. Allerdings braucht Deutschland allein 1,4 Milliarden Euro im Jahr, um die sogenannten Natura-2000-Richtlinen umzusetzen: Mit ihnen will die EU ein unionsweites, zusammenhängendes Netz von Naturschutzgebieten schaffen. Es soll wild lebende Pflanzen- und Tierarten schützen und ihre natürlichen Lebensräume erhalten. In Deutschland fallen mehr als 15 Prozent der Landfläche in diese Kategorie.

Viele Maßnahmen zugunsten der Biodiversität könnten wirksamer sein, wenn sie anspruchsvoller ausgestaltet und besser umgesetzt würden. Bisher fehlen auch finanzielle Anreize für die Agrarbetriebe. Sie erfordern zudem einen hohen bürokratischen Aufwand, und manche Kontrollen

Die Artenvielfalt des Agrarlandes zu verbessern ist die wichtigste und zugleich schwierigste Aufgabe einer natur- und umweltfreundlichen EU-Agrarpolitik

Im Offenland sind die meisten Typen von Biotopen von vollständiger Vernichtung bedroht. Wichtigster Verursacher ist die Intensivlandwirtschaft

sind unverhältnismäßig. Die deutsche Bundesregierung kann dazu beitragen, dass die EU-Agrarpolitik eine natur- und umweltfreundlichere Landwirtschaft fördert und somit zu einer flächendeckenden Verbesserung der Biodiversität beiträgt. Doch dazu muss sie sich für Änderungen bei der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik einsetzen.



PESTIZIDE

NEUE IDEEN MIT WENIGER CHEMIE

Der Gemeinsamen Agrarpolitik fehlen Instrumente, um den Einsatz von Pestiziden in der Landwirtschaft deutlich zu verringern. Außerdem gibt es zu viele Ausnahmen. Die verkauften Mengen in der EU sind seit Jahren konstant.

In der Landwirtschaft der Europäischen Union werden jährlich große Mengen an Chemikalien eingesetzt. Genaue Daten über die Menge hat die EU nicht erfasst. Sie berichtet zwar von rund 391.000 Tonnen Wirkstoffen für das Jahr 2015. Doch diese Zahlen enthalten auch Kohlendioxid – das für den Schutz von Vorräten eingesetzt wird – sowie Verkäufe außerhalb des Agrarsektors, zum Beispiel für die Forstwirtschaft.

Den größten Anteil an den Verkäufen haben die Fungizide, also Pflanzenschutzmittel gegen Pilze, gefolgt von den Herbiziden, die gegen Beikräuter eingesetzt werden, von vielen immer noch „Unkräuter" genannt. Auf diese beiden Gruppen zusammen entfallen in den meisten EU-Ländern über 80 Prozent der verkauften Menge. Insektizide schließlich sollen Tiere in ihren verschiedenen Entwicklungsstadien abtöten.

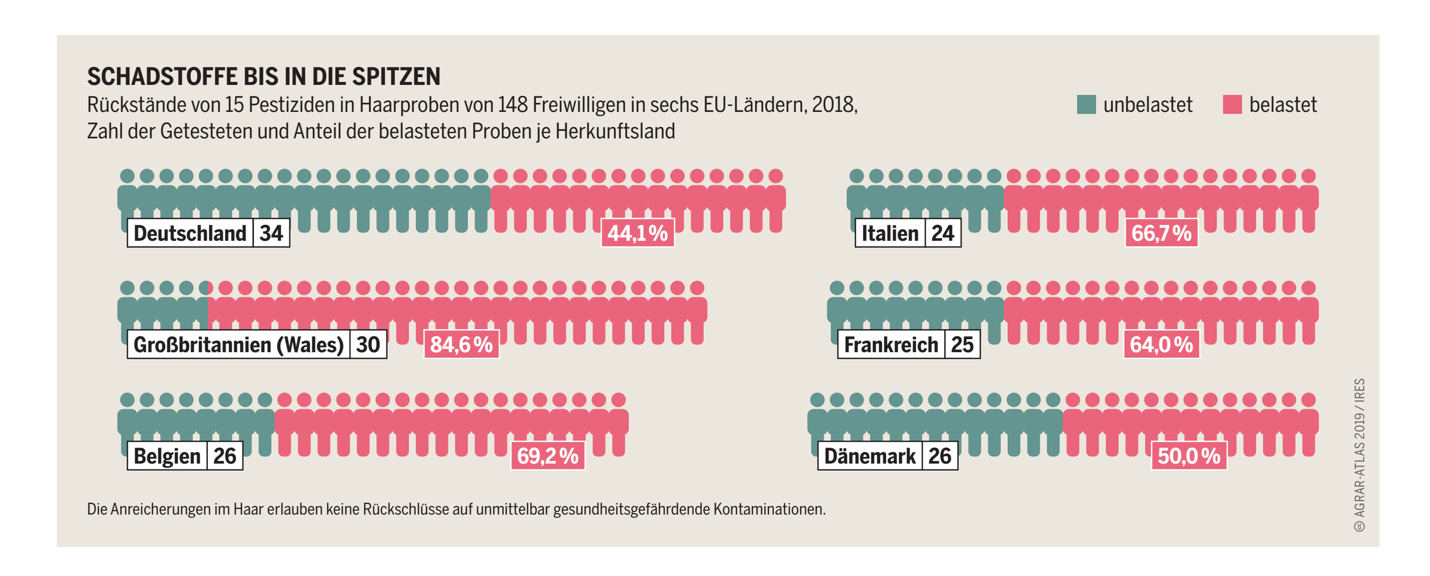
In vielen Ländern der EU ist der Pestizidabsatz in den vergangenen 15 Jahren recht konstant. Ausreißer nach oben und unten sind Polen und Dänemark. In Polen stieg die verkaufte Menge seit dem Beitritt zur EU um das Dreifache. In Dänemark haben sich die Verkäufe zwischen 2013 und 2015 nach einer Anpassung der Pestizidsteuer halbiert. Allerdings ist die Aussagekraft von Mengenangaben begrenzt. So hat auch in Großbritannien im Laufe der vergangenen Jahrzehnte der Verbrauch um fast 50 Prozent abgenommen. Doch bei gleich gebliebener landwirtschaftlicher Nutzfläche hat sich die behandelte Fläche verdoppelt – und die Anwendung sehr giftiger Pestizide seit 2007 vervielfacht.

Nach Flächeneinsatz führen die Herbizide. Fast jeder konventionell produzierende Betrieb setzt sie mindestens einmal im Jahr ein. Am häufigsten werden Fungizide im Obst- und Zierpflanzenanbau angewandt. In diesen Kulturen kann eine Fläche mehr als 30-mal pro Jahr gespritzt werden.

Die Auswirkungen des intensiven Pestizideinsatzes sind vielfältig. Er führt zu hohen Kosten für die Allgemeinheit: Rückstände in Lebensmitteln müssen überwacht, Grundwasser muss gereinigt werden, um es trinkbar zu machen. In Gewässern mit hohen Pestizidkonzentrationen verschwinden sensible Arten. Der flächendeckende Einsatz von Herbiziden lässt nach und nach das „Unkraut" verschwinden und zerstört so die Lebensräume und Nahrungsquellen für Insekten und Vögel. Die biologische Kontrolle von Schädlingen durch Nützlinge gerät damit in Gefahr. Kürzlich schränkte die EU die Verwendung von drei Insektiziden stark ein. Sie stehen im Verdacht, besonders den Bienen zu schaden und verantwortlich dafür zu sein, dass Insektenpopulationen zusammengebrochen sind.

Außerdem ermöglichen Pestizide eine Landwirtschaft, die ökologische Schäden mit sich bringt: Auf großen Flächen können Monokulturen angebaut werden, während vielfältige Fruchtfolgen entfallen. Seit 2015 verlangt die EU daher, dass Betriebe mit einer Ackerfläche von mehr als zehn Hektar mindestens zwei, ab 30 Hektar mindestens drei Fruchtarten anbauen müssen. Das deutsche Umweltbundesamt hält diese Vorschrift für wirkungslos. Denn die EU hat ein Schlupfloch eingebaut: Auf 75 Prozent der Flächen eines Betriebs gilt diese Regel nicht. Dort werden Monokulturen geduldet. Wünschenswert wäre, diese Quote auf 50 Prozent zu senken.

Die schnell wachsenden menschlichen Haare dienen häufig dem aktuellen Nachweis von Chemikalien. Die hohen Trefferquoten zeigen die Allgegenwärtigkeit der Pestizide



MANCHE VERDOPPELN, MANCHE HALBIEREN

Pestizidverkäufe in den EU-Mitgliedsländern, 2016, in Tonnen, geschätzt

Unterschied 2016 zu 2011 in Prozent
Zunahme
Abnahme

FI 4.592 +52,1 %
SE 1.956 -19,2 %
EE
LV
LT 1.725 +60,5 %
DK 2.589 -51,0 %
IE 3.135 -15,6 %
UK 18.850 -22,8 %
NL 9.999 -8,7 %
BE 6.826 +10,9 %
LU
PL 24.487 +12,5 %
DE 32.380 -26,2 %
CZ 5.943 -13,0 %
SK 2.093 +15,9 %
AT 4.361 +26,5 %
HU 9.764 +14,2 %
FR 72.036 +17,4 %
SI 1.156 +3,1 %
HR 1.861 -7,2 %
RO 10.813 -5,4 %
IT 60.219 -14,3 %
PT 9.775 -30,3 %
ES 76.941 +5,2 %
BG
GR 4.707 +2,5 %
MT
CY

Fehlende Einzelangaben mit zeitlich nächstliegenden ergänzt.
Bei zu großen statistischen Lücken keine Länderangaben möglich.

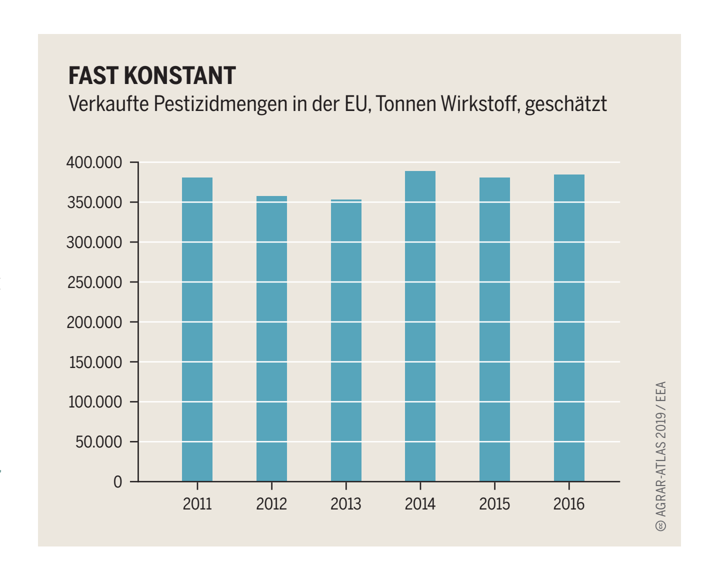
AT: Österreich, BE: Belgien, BG: Bulgarien, CY: Zypern, CZ: Tschechien, DE: Deutschland, DK: Dänemark, EE: Estland, ES: Spanien, FI: Finnland, FR: Frankreich, GR: Griechenland, HR: Kroatien, HU: Ungarn, IE: Irland, IT: Italien, LT: Litauen, LU: Luxemburg, LV: Lettland, MT: Malta, NL: Niederlande, PL: Polen, PT: Portugal, RO: Rumänien, SE: Schweden, SI: Slowenien, SK: Slowakei, UK: Großbritannien

Wo viel Landwirtschaft betrieben wird, sind die Pestizidverkäufe hoch. Meist sind es Pflanzenschutzmittel gegen Pilze und Beikräuter

In der gegenwärtigen Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) führt keine Maßnahme und kein Programm dazu, den Einsatz von Pestiziden deutlich zu verringern. Ausnahme: Betriebe mit über 15 Hektar Ackerfläche müssen seit 2015 fünf Prozent ihrer Fläche als „ökologische Vorrangflächen" behandeln. Die meisten melden Felder für den Anbau stickstoffbindender Pflanzen oder von Zwischenfrüchten sowie brachliegende Flächen. Mühsamer Erfolg für den Umweltschutz: Der Einsatz von Pestiziden auf solchen Flächen ist seit Januar 2018 verboten.

Insgesamt wird der Pestizideinsatz nur sinken, wenn die Betriebe ihre Anbausysteme umstellen. Die EU-Agrarpolitik könnte daher erfolgreicher sein, wenn ihre Förderung an strenge Maßnahmen geknüpft würde, sei es, dass Betriebe vollkommen oder nur zum Teil auf Pestizide verzichten. Doch um sinnvolle Anreize zu entwickeln, müssten zuerst klare Ziele definiert werden. Sollen weniger Herbizide ins Wasser gelangen, stünde der Maisanbau im Fokus. Soll statt des chemischen der biologische Pflanzenschutz ausgebaut werden, müssten Nützlinge gestärkt werden.

Eine Bedingung für die Förderung könnte sein, in Monokulturen ab einer bestimmten Größe Streifen festzulegen, die frei von Pestiziden und Düngern bleiben müssen – etwa alle 50 Meter ein fünf Meter breiter Abschnitt. Um die Biodiversität auf großen Ackerflächen zu „renaturieren", wäre ein pestizidfreier Getreideanbau wünschenswert. Selbst wenn dies für nur 50 Prozent gälte, wäre es ein Fortschritt.



Das Wetter sorgt für kurzfristige Schwankungen bei der Pestizidnachfrage. In der Landwirtschaft ist jedoch die Behandlung der Monokulturen das Dauerproblem

TIERHALTUNG IN DER EU

GELDER FÜR DEN UMBAU

Die EU zahlt hohe Summen als pauschale Flächenprämien. Dieses Geld fehlt für den teuren, aber dringend benötigten Umbau der Tierhaltung. Dessen Förderung könnte aus der Einsparung der Pro-Hektar–Zahlungen finanziert werden.

Die Nutztierhaltung hat mit etwa 40 Prozent einen erheblichen Anteil am landwirtschaftlichen Produktionswert der EU. Dabei ist dieser Anteil zwischen den Mitgliedsstaaten sehr unterschiedlich und liegt zwischen 21 Prozent in Rumänien und 75 Prozent in Irland. Ebenfalls sind der Viehbesatz pro Flächeneinheit und die damit verbundenen Probleme sehr unterschiedlich. Starke regionale Konzentrationen gibt es in den Niederlanden, dem Nordwesten Deutschlands und Frankreichs sowie dem Norden Italiens. Neben den daraus folgenden Problemen für die Umwelt gibt es erhebliche Defizite im Tierwohl. Zwar wurden sie bisher in der EU noch nicht systematisch erfasst. Aber Einzelstudien belegen beispielsweise, dass Mastschweine häufig an Gelenkerkrankungen leiden, Rinder lahmen und sich die Fußballen bei Mastgeflügel verändern.

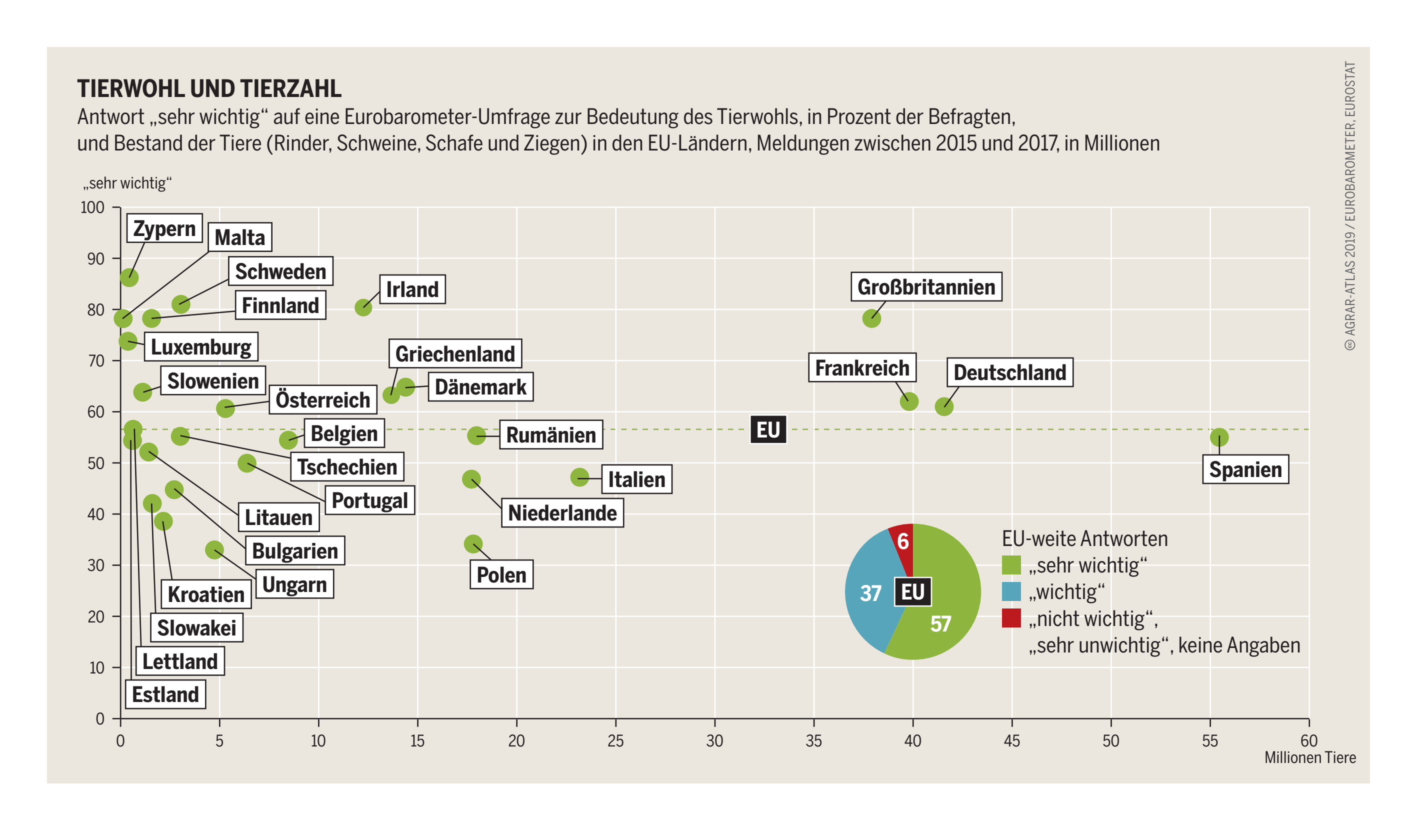
Umfragen zeigen, dass 82 Prozent der EU-Bürgerinnen und -Bürger der Auffassung sind, dass mehr für den Tierschutz in der Nutztierhaltung getan werden sollte. Diese Auffassung ist in der gesamten EU weit verbreitet, von 58 Prozent in Luxemburg bis hin zu 94 Prozent in Portugal. Die Kosten für Deutschland hat der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik geschätzt, der dem deutschen Ernährungs- und Landwirtschaftsministerium zugeordnet ist: Eine deutliche Erhöhung des Tierwohls in Deutschland kostet drei bis fünf Milliarden Euro jährlich und damit etwa 13 bis 23 Prozent der heutigen Produktionskosten.

Doch weder die EU noch die Regierung eines Mitgliedslandes hat bisher eine politische und wirtschaftliche Strategie vorgelegt, die die Dimension dieser Herausforderung anerkennt. Wegen der starken regionalen Unterschiede sind Schritte und Pläne auf nationalstaatlicher Ebene erforderlich. Für sie sollte die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) einen angemessenen Rahmen bieten.

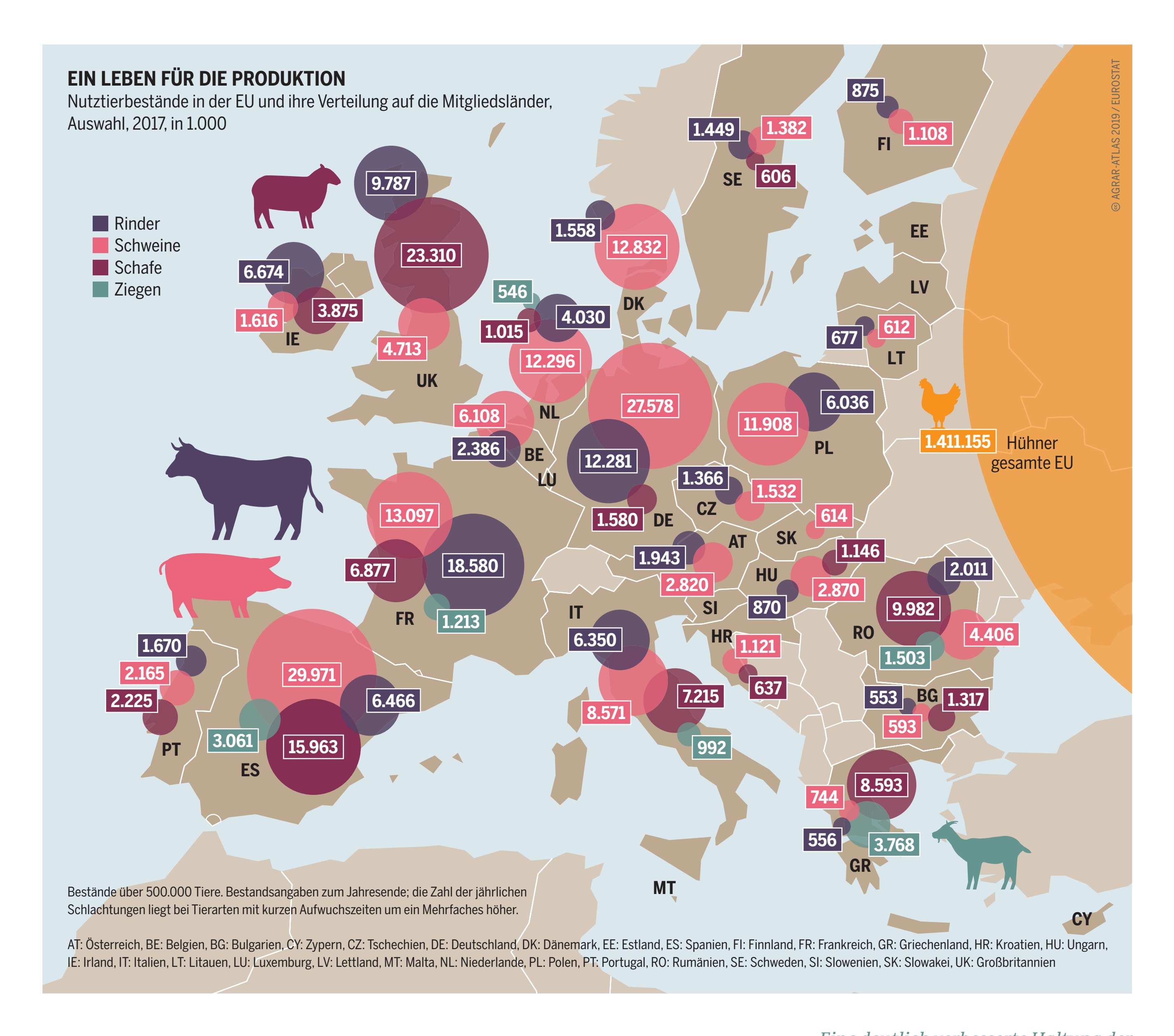
Tatsächlich aber ist die GAP mit ihren pauschalen Direktzahlungen vor allem auf die Flächen ausgerichtet und kaum an den Leistungen der Landwirtschaft orientiert. Zwar gäbe es schon heute im Rahmen der zweiten Säule der GAP die Möglichkeit, jährliche Prämien für besonders tiergerechte Haltungen zu gewähren. Das ist beispielsweise für Weidehaltung, für mehr Bewegungsraum oder für die Bereitstellung von Beschäftigungsmaterialien denkbar. Doch diese Option wird kaum genutzt.

In der gesamten EU werden von 2014 bis 2020 aus der zweiten Säule nur etwa 1,5 Prozent der Mittel für Tierwohlprämien ausgegeben. Auch in Deutschland liegt ihr Anteil bei unter zwei Prozent. Die EU zahlt jährlich etwa 205 Millionen Euro aus, in Deutschland sind es etwa 35 Millionen. Zum

Auch in den EU-Ländern mit bedeutender Fleischproduktion verlangt eine Mehrheit der Bevölkerung, das Tierwohl zu beachten



TIERWOHL UND TIERZAHL
Antwort „sehr wichtig“ auf eine Eurobarometer-Umfrage zur Bedeutung des Tierwohls, in Prozent der Befragten, und Bestand der Tiere (Rinder, Schweine, Schafe und Ziegen) in den EU-Ländern, Meldungen zwischen 2015 und 2017, in Millionen



Vergleich: Die pauschalen Flächensubventionen liegen in der EU bei etwa 40 Milliarden Euro, in Deutschland bei fünf Milliarden.

Der Vergleich zeigt, wie wenig sich das Agrarbudget an den Leistungen und Herausforderungen der Landwirtschaft orientiert. Dabei steht gerade die Nutztierhaltung vor großen Herausforderungen. Die Anforderungen in den Bereichen Grundwasser- und Oberflächengewässerschutz, Klimaschutz, Biodiversitätsschutz und Tierschutz steigen.

Diese Anforderungen können nicht nur durch zusätzliche Auflagen und Kontrollen, also ordnungsrechtlich durchgesetzt werden. Denn dies würde zu einer deutlichen Erhöhung der Produktionskosten führen und aufgrund des internationalen Wettbewerbs zu mehr Importen von günstigen Produkten, für die in ihren Herkunftsländern keine strengen Auflagen gelten. So besteht die Gefahr, dass die Umwelt- und Tierschutzziele verfehlt werden. Hingegen könnte das Budget der GAP genutzt werden, um einen Teil der Kosten aufzufangen, die entstehen, wenn Betriebe die an eine verbesserte Tierhaltung gestellten Anforderungen erfüllen.

Leider lassen die gegenwärtigen Reformvorschläge der EU-Kommission für die GAP nach 2020 keine grundsätzliche Abkehr von pauschalen Flächensubventionen erkennen. Falls es bei den vorgeschlagenen Direktzahlungen bleibt, sind dennoch einige konkrete Schritte zugunsten der Tiere möglich. Erstens sollte, damit überhaupt mehr Geld für die Entlohnung von Leistungen zur Verfügung steht, ein Höchstanteil für den Sockel der EU-Zahlungen, die sogenannte Einkommensgrundstützung, festgelegt werden. Zweitens müssten die „Regelungen für Klima und Umwelt" einen Mindestanteil an den EU-Zahlungen zugesprochen bekommen, und der Tierschutz sollte dort ausdrücklich aufgenommen werden. Drittens sollte die Möglichkeit, einen Teil der Direktzahlung an die Produktion zu koppeln, abhängig von Gemeinwohlleistungen sein, etwa der Weidehaltung, die dem Tierwohl dient. Und über allem steht auch hier: Bei einer etwaigen Kürzung des Agrarhaushalts sollten nicht, wie gegenwärtig von der Kommission vorgeschlagen, vor allem die Mittel im Bereich der zweiten Säule mit ihren Programmen zusammengestrichen werden, sondern die Direktzahlungen.

Eine deutlich verbesserte Haltung der Milliarden Nutztiere in der EU würde die Erzeugerpreise um ein Zehntel bis ein Fünftel verteuern

TIERHALTUNG IN DEUTSCHLAND

WUNSCH UND WIRKLICHKEIT

Die artgerechte Haltung von Nutztieren ist zu einer populären Forderung an die Landwirtschaft und die Agrarpolitik geworden – auch in Deutschland. Doch Bund und Länder bleiben hinter ihren Möglichkeiten zurück.

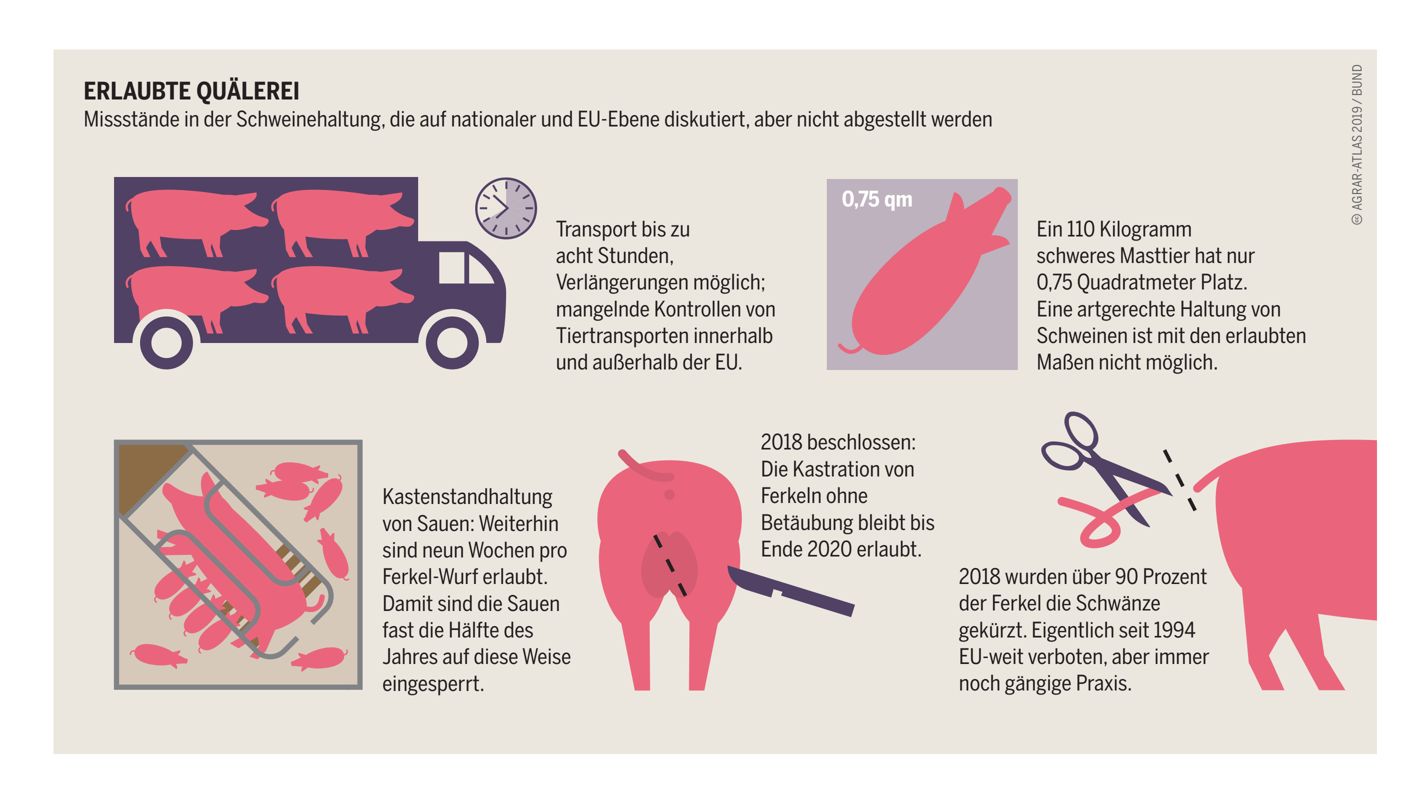
Nirgendwo in Europa wird mehr Milch und Schweinefleisch produziert als in Deutschland. Die Nutztierhaltung ist auf Exportsteigerung und Wettbewerb ausgerichtet. Das führt zunehmend dazu, dass ein Großteil der deutschen Landwirtinnen und Landwirte dem Preisdruck des Weltmarkts nur dann standhalten kann, wenn sie unter Bedingungen produzieren, die dem Tierschutz zuwider laufen. Oft fehlt es an Platz und Auslauf, die Tiere können sich kaum bewegen oder beschäftigen. Amputationen an Tieren sind weit verbreitet, etwa das Kupieren der Ringelschwänze bei Schweinen oder das Kürzen von Schnäbeln bei Puten.

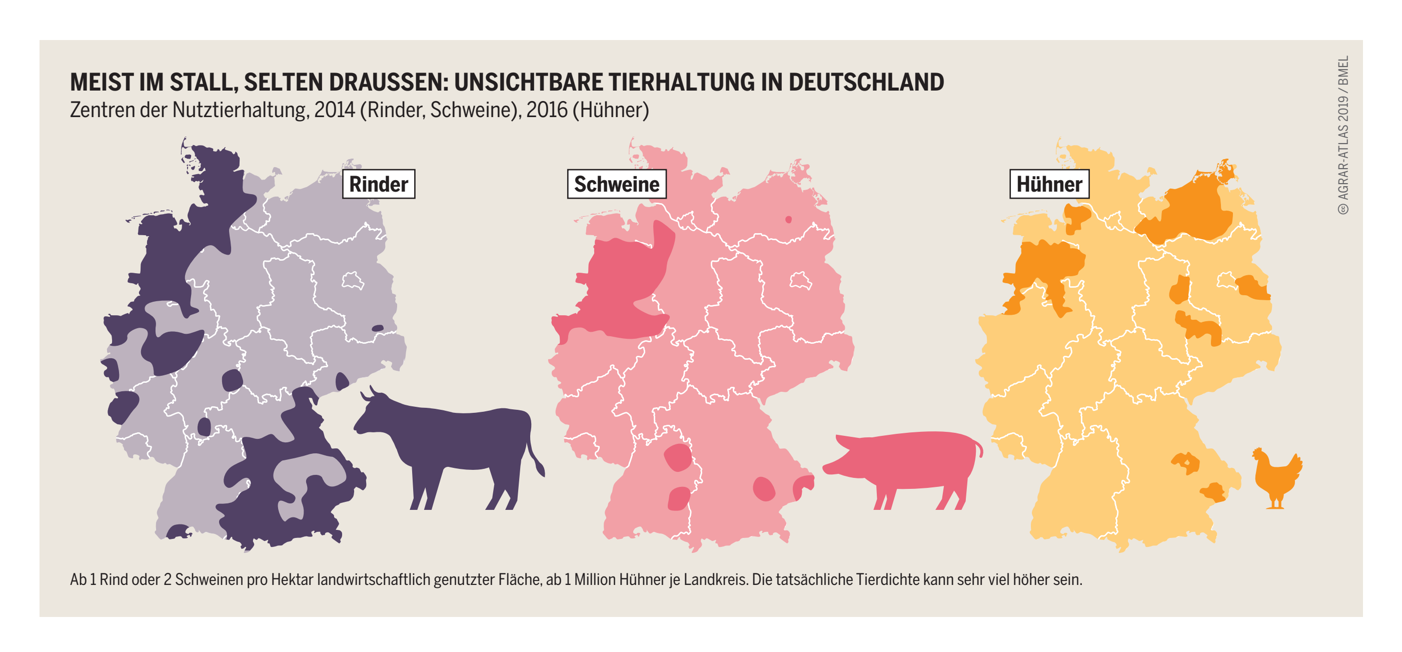
Seit einigen Jahren aber steigen die Ansprüche der Verbraucherinnen und Verbraucher. So fragen sie beim Kauf zunehmend nach artgerechter Tierhaltung, denken an den Schutz der Umwelt und des Klimas und diskutieren ethische Aspekte. 90 Prozent sagen, sie würden mehr für Lebensmittel ausgeben, wenn dafür die Tiere besser gehalten würden. Für 39 Prozent ist ein höherer Standard in der Haltung der Nutztiere das wichtigste Ziel der Landwirtschaft.

Die Bundesregierung hat sich laut Koalitionsvertrag das Ziel gesetzt, eine „Spitzenposition“ im Tierschutz einzunehmen. Doch mit einem Tierschutzgesetz, das nur als ungenügend bezeichnet werden kann, mit Kontrollen, die viel zu selten stattfinden, und mit Strafen, die nur gering ausfallen, scheint dieses Ziel mehr als ambitioniert. Und EU-Gelder für den Tierschutz? Bei der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) stammen sie aus der zweiten Säule, die beispielsweise Programme für das Tierwohl beim Bau der Ställe vorsieht. Doch die zweite Säule ist im Vergleich zur ersten Säule – die mit ihren Direktzahlungen an die Agrarbetriebe eher die konventionellen Formen der Tierhaltung fördert – stark unterfinanziert, und ihre Mittel sollen weiter zurückgefahren werden. Zudem nutzt Deutschland als einziges EU-Land nicht die Möglichkeit, Direktzahlungen an die Produktion zu koppeln. Damit aber könnte die wünschenswerte Weidetierprämie für Schafe und Ziegen finanziert werden.

Innerhalb der zweiten Säule sind die Agrarinvestitionsförderprogramme (AFP) das wichtigste Förderinstrument; in Deutschland gibt es davon derzeit 13 verschiedene. Sie haben in den Bundesländern je nach Geografie eigene Schwerpunkte und unterschiedliche Fördersätze, um den Bedürfnissen der jeweiligen Region gerecht zu werden. Sie müssen zwingend zur nachhaltigen und tiergerechten Landwirtschaft beitragen und höhere Standards erfüllen, als es das europäische Recht vorsieht. Seit 2002 dürfen daher tierschädliche Haltungsverfahren wie die Käfighal-

Um ihre Preise niedrig zu halten, setzt die Fleischindustrie den Fortbestand auch offensichtlicher Mängel bei Haltung und Transport durch





In den Zentren der Massentierhaltung lässt eine tiergerechte Agrarpolitik auf sich warten

tung von Hühnern oder die Anbindehaltung von Milchrindern nicht mehr durch ein AFP gefördert werden.

Die AFP unterscheiden zwischen der Basis- und Premiumförderung. In acht Bundesländern wurden 2017 beide angeboten, in den anderen nur eine Premiumförderung. Um die Basisförderung für den Bau der Ställe zu bekommen, müssen beispielsweise Landwirtinnen und Landwirte in Hessen für Milchkühe mindestens 5,5 Quadratmeter und eine Liegebox pro Tier sowie Komfortmatten nachweisen. Die Premiumförderung setzt einen Auslauf für Milchkühe voraus. Niedersachsen und Schleswig-Holstein bieten weitere 40 Prozent Zuschuss für die Tierhalterinnen und Tierhalter, die über diese Bedingungen hinaus Beschäftigung und Weidegang nachweisen. Bayern fördert zusätzlich Betriebe, die von Anbindehaltung auf Laufstall umstellen.

Die Fördertöpfe für den tiergerechten Bau von Ställen sind je nach Bundesland unterschiedlich gefüllt. In Sachsen können bis zu drei Millionen Euro Fördergelder für Tierschutz pro Betrieb beantragt werden, in Bayern nur 0,75 Millionen Euro. In Bayern wurde zudem der AFP-Fördersatz 2017 gesenkt und die Basisförderung, die es bis dahin gab, komplett gestrichen. Auch als Folge unattraktiver Förderprämien für Schweinehalter sank die Zahl der durch die AFP geförderten Ställe bundesweit zwischen 2015 und 2017 um 35 Prozent.

Der Vorschlag der EU-Kommission für die Gemeinsame Agrarpolitik von 2021 bis 2027 verankert erstmals den Tierschutz in den neun spezifischen Zielen. Die Mitgliedsstaaten, die verpflichtet sind, für diese Ziele nationale Strategiepläne zu erarbeiten, müssten jetzt auch messbare Indikatoren für ambitionierte Maßnahmen zum Tierschutz vorweisen. Sanktionen könnten dazu beitragen, dass die Länder konsequenter als bisher darauf achten, diese Pläne auch einzuhalten. Fördergelder sollten nur möglich sein, wenn die EU-Rechtsvorschriften zum Tierschutz eingehalten werden. Ebenso denkbar wäre es, alle Mitgliedsstaaten zur Einführung von Tierschutzprogrammen zu verpflichten, um die Landwirtinnen und Landwirte zu belohnen, deren Tierhaltung über die gesetzlichen Standards hinausgehen.

Auf nationaler Ebene sind langfristige und leichter zugängliche Förderungen für Landwirtinnen und Landwirte unabdingbar. Sie tragen zur Planungssicherheit bei und steigern so die Bereitschaft, in tiergerechte Haltung zu investieren. Dafür sind zusätzliche Gelder vom Bund notwendig. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler schätzen, dass für den Umbau der Tierhaltung hin zu mehr Tierschutz in Deutschland jährlich drei bis fünf Milliarden Euro aufgebracht werden müssen. ●

Das Tierwohl-Bewusstsein der Verbraucherinnen und Verbraucher ist deutlich höher als das der Politik



DÜNGER

WENN ÄCKER WASSER SCHÜTZEN

Zu viel Nitrat im Wasser führt zu ökologischen, ökonomischen und gesundheitlichen Schäden. Gewässerschutz und Agrarpolitik können dies bisher nicht verhindern, weil sie nicht richtig miteinander verzahnt sind. Und es mangelt an Kontrollen.

Die Nitratrichtlinie von 1991 zielt darauf ab, Grund- und Oberflächengewässer in der EU vor Stickstoff-Verunreinigungen aus der Landwirtschaft zu schützen. Die Richtlinie hatte anfangs eine gute Bilanz. Von 2004 bis 2007 blieben die Nitratkonzentrationen in 70 Prozent der Messstationen für Oberflächengewässer stabil oder verringerten sich. Die Qualität des Grundwassers blieb in zwei Dritteln der Messstationen auf demselben Niveau oder verbesserte sich sogar. Doch trotz dieser guten Anfangsbilanz ist in vielen Regionen Europas das Grundwasser stark mit Nitrat belastet. Zwischen 2012 und 2015 überschritten 13,2 Prozent der Messstationen den Trinkwasser-Grenzwert von 50 Milligramm pro Liter. In den großen EU-Ländern Deutschland und Spanien, aber auch im kleinen Inselstaat Malta sind die Nitratwerte besonders hoch. Ist der Grenzwert überschritten, kommt es zu ökologischen, ökonomischen und gesundheitlichen Schäden.

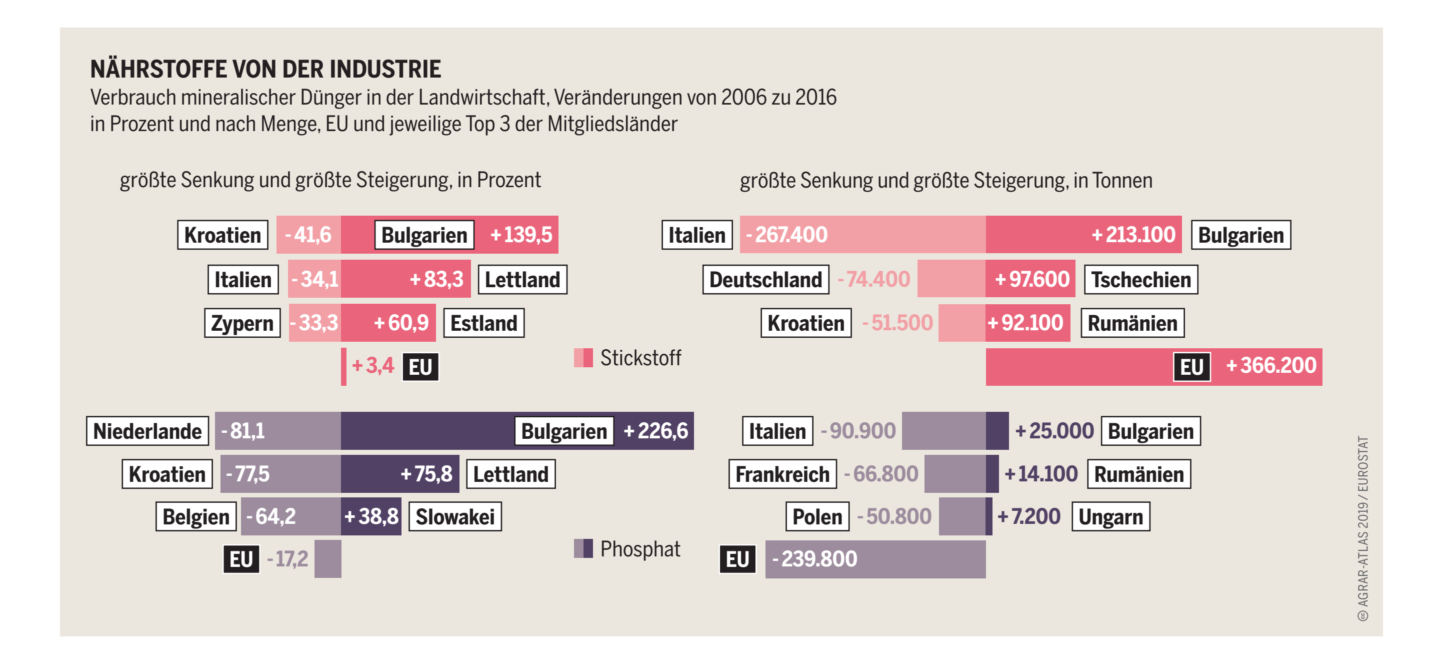
Die Gründe für die hohen Werte sind vielfältig. In der intensiven Tierhaltung beispielsweise wird zu viel Vieh gehalten, sodass die entstehende Gülle nicht von den Pflanzen oder vom Boden aufgenommen werden kann. Auch der intensive Ackerbau trägt zum Problem bei. Einige Pflanzen werden kurz vor der Ernte noch gedüngt, obwohl sie den Stickstoff nicht mehr vollständig verwerten können. In Bulgarien, das erst seit 2007 zur EU gehört, hat sich innerhalb von zehn Jahren der Stickstoffverbrauch verdoppelt. In Deutschland gehen die hohen Werte meist auf die Tierhaltung zurück. Grund ist der Nährstoffüberschuss, der beim Import von Futtermitteln entsteht. In der ganzen EU werden die meisten Tiere mit Soja gemästet. Allein 2017 führten die Futtermittelkonzerne knapp 33 Millionen Tonnen Sojabohnen und -schrot in die Europäische Union ein.

Der Stickstoff, der von den Pflanzen nicht genutzt wird, kann ins Wasser gelangen und dazu führen, dass Bäche und Seen überdüngt werden. Als Nitrat belastet er das Grundwasser. Die Überdüngung der küstennahen Gewässer gehört zu den großen Herausforderungen im Meeresschutz. Betroffen sind fast die gesamte Ostsee sowie das Wattenmeer der Nordsee. Aber auch das natürlicherweise nährstoffarme Mittelmeer wird an vielen Stellen durch Nährstoffeinträge belastet. Stark betroffen sind insbesondere die Küstengebiete im nördlichen Mittelmeer.

Die aus Düngemitteln stammenden Nährstoffe werden über die Flüsse eingespült. Auch Futterreste und Kot aus marinen Aquakulturen tragen zur Überlastung mit Nährstoffen bei. Im überdüngten Meer wachsen dann mehr Algen, was zu Algenblüten und Sauerstoffmangel führt. Der Lebensraum Meer verändert sich. Viele Arten können unter diesen Bedingungen nicht mehr existieren, während wenige, unempfindlichere Arten nun dazu neigen, sich stark zu vermehren.

Um die Überdüngung einzudämmen, steht in der EU eine Reihe Instrumente bereit, die jedoch nicht ausreichend eingesetzt werden. Mit der finanziell gut ausgestat-

Es wird weniger Phosphat gedüngt. Doch beim Stickstoff steigt der Verbrauch, die einen streuen mehr, als die anderen sparen



NOCH IMMER ZU VIEL STICKSTOFF

Nitratkonzentration im Grundwasser in Milligramm pro Liter, Anteile in Prozent der Wasserqualitäts-Messstellen in der EU, Monitoring-Periode 2011 bis 2015

mg/l
bis 25
über 25 bis 40
über 40 bis 50
über 50

EU-28
IE UK NL BE DE DK SE FI EE LV LT PL CZ SK AT HU RO BG GR HR SI IT LU FR PT ES MT CY

EU-Trinkwassergrenzwert: 50 mg/l

AT: Österreich, BE: Belgien, BG: Bulgarien, CY: Zypern, CZ: Tschechien, DE: Deutschland, DK: Dänemark, EE: Estland, ES: Spanien, FI: Finnland, FR: Frankreich, GR: Griechenland, HR: Kroatien, HU: Ungarn, IE: Irland, IT: Italien, LT: Litauen, LU: Luxemburg, LV: Lettland, MT: Malta, NL: Niederlande, PL: Polen, PT: Portugal, RO: Rumänien, SE: Schweden, SI: Slowenien, SK: Slowakei, UK: Großbritannien

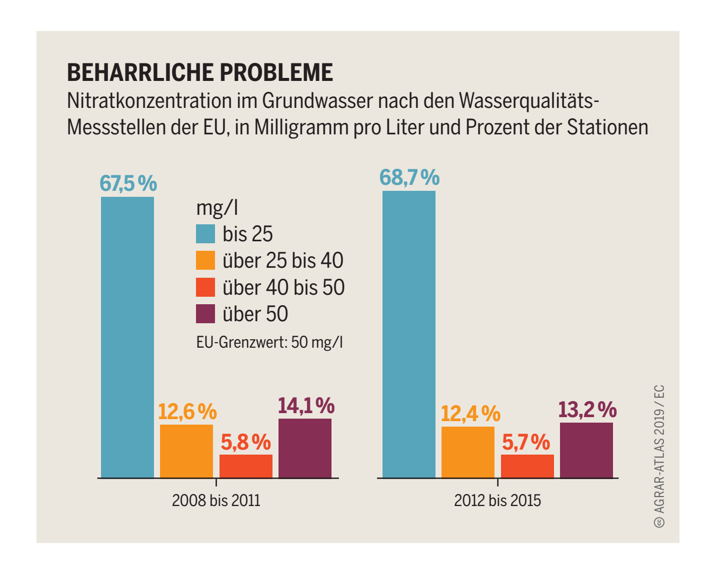
Vor allem tierische Gülle gefährdet das Grundwasser. Bei großen Beständen ist ein gutes Düngermanagement zwingend

teten und damit potenziell wirkungsvollen EU-Agrarpolitik werden sie leider gar nicht verzahnt. Das betrifft zum Beispiel die Wasser- und die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie.

Während einige EU-Mitgliedsstaaten wenig tun, um das Nitratproblem in den Griff zu bekommen, gehen andere beispielhaft voran. In Dänemark half eine schärfere Gesetzgebung mit detaillierten Vorgaben zum Einsatz von Dünger und der Pflicht zur Dokumentation. In Belgien, Dänemark und den Niederlanden schreibt das Gesetz eine umweltfreundlichere Ausbringungstechnik vor. In den Niederlanden darf in bestimmten Regionen nur eine vorher festgelegte Menge Dünger pro Hektar eingesetzt werden. Aus diesem Grund reduzieren die Agrarbetriebe ihren Tierbestand.

Solche nationalen Regelungen können jedoch nur wirken, wenn der Gewässerschutz mit der europäischen Agrarpolitik koordiniert wird. Darüber hinaus sind mehr Kontrollen nötig. Nach EU-Recht müssen nur ein Prozent der die Subventionen empfangenden Betriebe vor Ort kontrolliert werden. Stellt die Behörde einen Verstoß fest, werden die Fördermittel, die dem Empfänger oder der Empfängerin zustehen, lediglich um bis zu fünf Prozent gekürzt. Das ist wenig abschreckend. Ohnehin sind die EU-Mittel nicht daran gebunden, ob umweltfreundlicher gewirtschaftet und Stickstoffeinträge vermieden werden.

Die zukünftige GAP muss eine umweltfreundliche und artgerechtere Tierhaltung fördern. Werden gleichzeitig die Tierbestände reduziert, kann dies den Gewässerschutz deutlich verbessern. Ein Kriterium für die Förderung muss sein, dass nur so viele Tiere gehalten werden dürfen, wie die eigenen Flächen ernähren und auch deren Dünger komplett nutzen können. Insbesondere muss diese Tierhaltung darauf basieren, Wiesen und Weiden zu nutzen, und nicht darauf, Getreide zu verfüttern. Extensive Weidetierhaltung – gerade von Rindern – gehört genauso dazu wie der Ausbau der Schaf- und Ziegenhaltung. Wenn sich ein Betrieb nicht an die EU-Vorgaben zum Erhalt der Böden, der Gewässer und der Reinhaltung der Luft hält, sollten ihm die Zahlungen deutlich wirkungsvoller als bisher gekürzt werden. Um diese Verstöße überhaupt feststellen zu können, brauchen die Kontrollbehörden mehr Personal und Geld.



Nur langsam wird das Grundwasser sauberer. Den Rückgang der Schadstoffeinträge findet auch die EU-Kommission zu langsam

ÖKOLANDWIRTSCHAFT IN DER EU

ORGANISCH UND DYNAMISCH

Das anhaltende Wachstum der biologischen Landwirtschaft geht auf die Nachfrage der Kundinnen und Kunden zurück. Staatliche Fördermaßnahmen helfen dabei. Aber die EU honoriert die Umweltleistungen dieser Wirtschaftsmethode noch zu wenig.

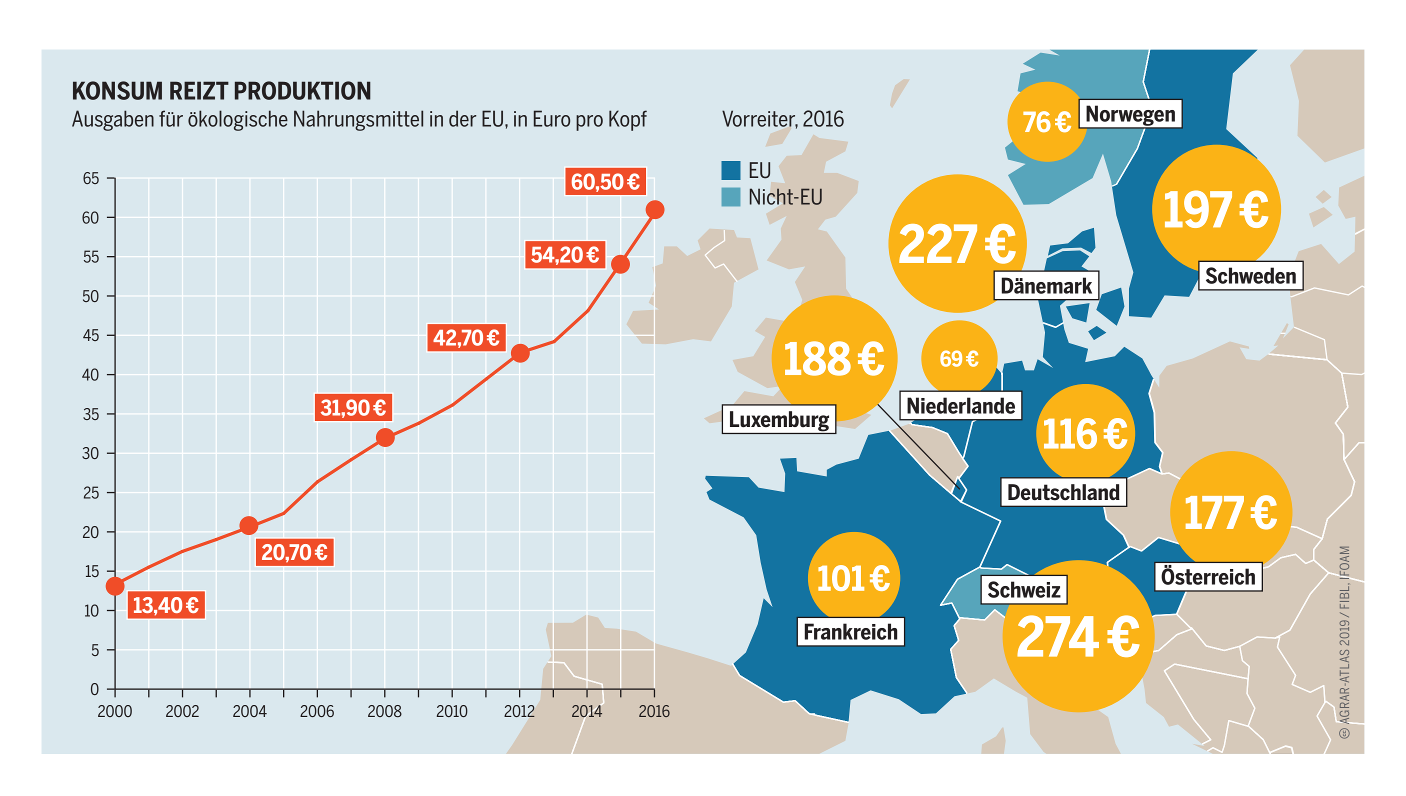
Im Unterschied zur konventionellen Landwirtschaft verwendet die biologische Landwirtschaft keine chemisch-synthetischen Pestizide, keine leicht löslichen Mineraldünger und keine gentechnisch veränderten Organismen. In der Tierhaltung gelten strenge Vorschriften zum Auslauf und zum Einsatz von Futtermitteln. Der landwirtschaftliche Betrieb wird als Ökosystem betrachtet, in dem die selbstregulierenden Kräfte aufeinander abgestimmt sein müssen. Innerhalb der EU werden biologische Produkte nach den unionsweiten Rechtsvorschriften produziert. Auf nationaler Ebene setzen Ökolandbau-Verbände zusätzliche Standards, die im Vergleich zur EU-Gesetzgebung oft noch strenger sind.

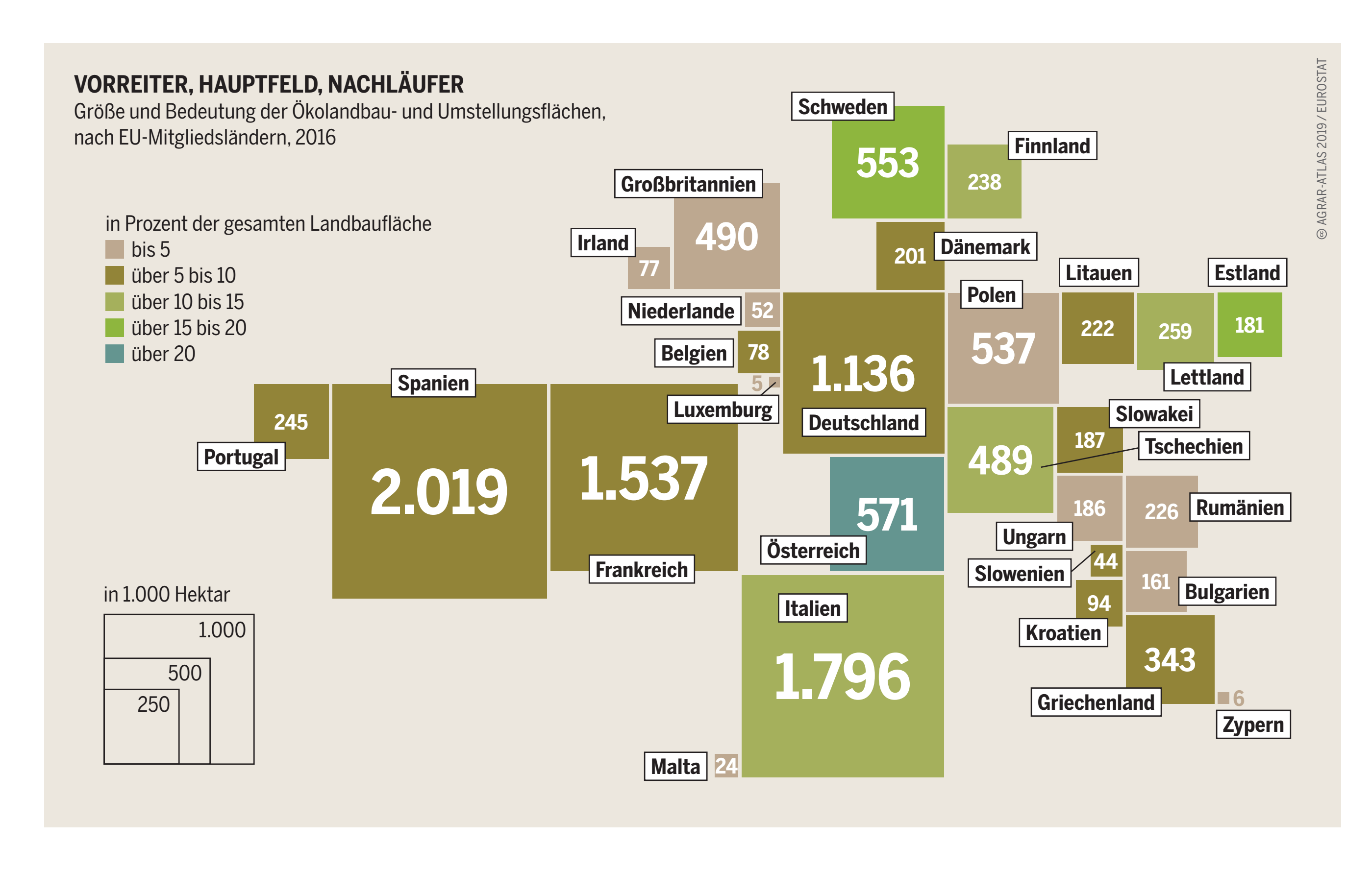
Weil sie die begrenzten Ressourcen schont und die Umwelt weniger belastet, leistet die biologische Landwirtschaft Bedeutendes für Natur und Gesellschaft. In Europa liegt der Anteil an biologisch bewirtschafteter Fläche, gemessen an der landwirtschaftlichen Fläche insgesamt, bei 2,7 Prozent und in der EU bei 6,7 Prozent. Die höchsten Anteile innerhalb der EU weisen Österreich, Estland und Schweden auf. Die Länder mit den absolut größten biologisch bewirtschafteten Flächen sind Spanien, Italien und Frankreich. In einigen Ländern nahm die biologisch bewirtschaftete Fläche 2016 im Vergleich zum Vorjahr besonders deutlich zu: in Italien um 303.000 Hektar, in Frankreich um 216.000 und in Deutschland um 162.000 Hektar.

Die positive Entwicklung der biologischen Landwirtschaft in der EU ist auf die starke Nachfrage durch die Konsumentinnen und Konsumenten und auf staatliche Fördermaßnahmen zurückzuführen. Im Zeitraum von 2000 bis 2016 hat sich der Pro-Kopf-Konsum an Biolebensmitteln in der EU beinahe vervierfacht und lag dann bei 60,50 Euro. Der Markt für biologische Lebensmittel ist in diesem Zeitraum im EU-Durchschnitt um 5 bis 19 Prozent pro Jahr gewachsen. In Deutschland, dem zweitgrößten Biomarkt weltweit, wurden 2017 bereits zehn Milliarden Euro mit Bioprodukten umgesetzt. Das entspricht einem bundesweiten Marktanteil von über fünf Prozent. Den höchsten Marktanteil weltweit hat Dänemark mit über zehn Prozent.

Biobetriebe werden durch die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU und von den Mitgliedsländern mit Prämien gezielt gefördert. Durch ihre Art der Bewirtschaftung erfüllen sie automatisch die Umweltauflagen für die EU-Direktzahlungen der ersten Säule. 6,4 Prozent ihres Haushalts für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen zahlt die EU an den Biolandbau aus, wobei die Anteile zwischen 0,2 Prozent in Malta und 13,2 Prozent in Dänemark variieren. Die Niederlande sind das einzige Land, das aus diesem Budget gar keine flächenbezogenen Beiträge für Biobetriebe vergibt. Sie

Innerhalb von zehn Jahren haben sich die Ausgaben ernährungs- und umweltbewusster Kundinnen und Kunden verdoppelt



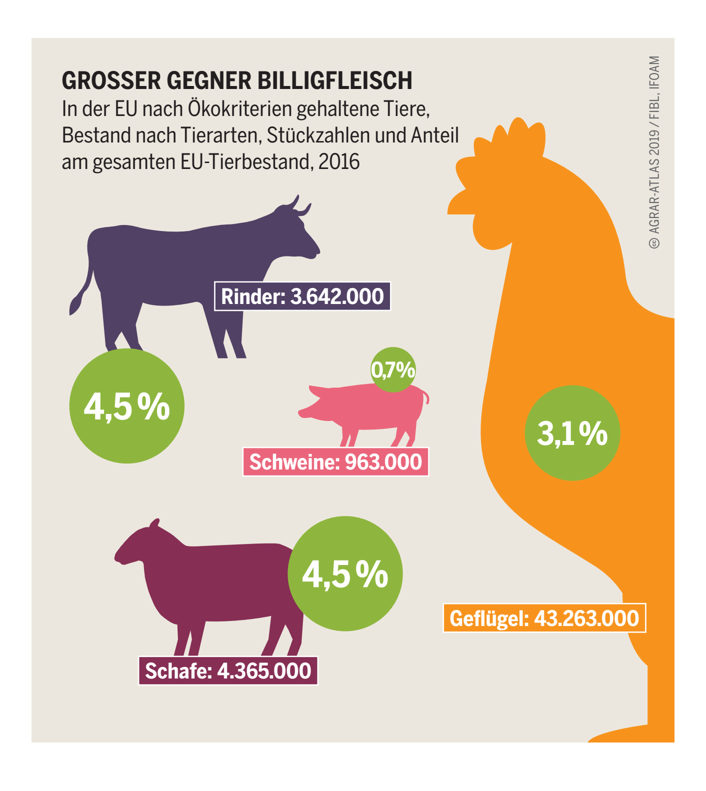


konzentrieren sich stattdessen auf Politikmaßnahmen, die die Wettbewerbsfähigkeit des Biosektors stärken.

Innerhalb der Bio-Förderprämien der EU wird zwischen Prämien für die Umstellung auf die biologische Landwirtschaft und Prämien für die Beibehaltung der biologischen Bewirtschaftung unterschieden. Außerdem gibt es Prämien für Landnutzungsarten, Besatzdichten von Tieren und Kulturpflanzen. So fördert Dänemark einen reduzierten Stickstoffeinsatz bis maximal 60 Kilogramm pro Hektar, und Ungarn gewährt höhere Prämien für beweidetes Grünland als für Wiesen, die gemäht werden. Die Beibehaltungsbeträge, die die EU pro Hektar für anhaltende Ökobewirtschaftung zahlt, variierten 2015 für Grasland zwischen 43 Euro in Schweden und 545 Euro in Estland, für Ackerland zwischen 90 Euro in Großbritannien und 600 Euro in Slowenien und für Gemüseanbauflächen zwischen 184 Euro in Dänemark und 900 Euro in Belgien und Zypern.

Obwohl der Biolandbau über die vergangenen drei Jahrzehnte stark an Bedeutung gewonnen hat, kann die steigende Nachfrage nach biologischen Lebensmitteln nicht aus der europäischen Produktion gestillt werden. Dafür muss sich die GAP neu ausrichten, die Fördermittel für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen gezielt hier einsetzen und den Biolandbau über nationale Strategien fördern, die die ganze Wertschöpfungskette miteinbeziehen. Im Juni 2018 schlug die Europäische Kommission vor, in der neuen Haushaltsperiode den Biolandbau weiter mit flächenbezogenen Zahlungen zu unterstützen. Es bleibt den Mitgliedsstaaten jedoch wie gehabt überlassen, ob und wie sie den Biolandbau fördern. So plant Frankreich, künftig nur noch Prämien für die Umstellung und nicht mehr für die Beibehaltung des Biolandbaus zu gewähren. Außerdem hängt die Höhe der Förderbeiträge auch vom Ausmaß ab, in welchem die neue GAP-Periode besondere Umweltleistungen der Biobetriebe honorieren wird.

So unterschiedliche Länder wie Österreich, Tschechien und Italien gehören zu den Öko-Vorreitern Europas



Ökologische Tierhaltung und Fleischherstellung haben in der EU weniger Marktanteil als ökologische Pflanzenproduktion

ÖKOLANDWIRTSCHAFT IN DEUTSCHLAND

BIO IM AUFSCHWUNG

Trotz Bioboom: Die Agrargelder der EU hemmen den Umbau der deutschen Landwirtschaft. Brüssel bezahlt pauschale Flächenprämien direkt, die Ökoprämien hingegen müssen von den Bundesländern bezuschusst werden.

Über 29.000 Biobauernhöfe gibt es in Deutschland. Mit den Ökohöfen wächst die Ökofläche: Von bundesweit 17 Millionen Hektar Agrarland wurden 2017 knapp 1,4 Millionen Hektar und damit über acht Prozent ökologisch bewirtschaftet, doppelt so viel wie vor 15 Jahren. Und kaum jemand geht den Schritt zurück. Wenn Bäuerinnen und Bauern auf Bio umstellen, bedeutet das fast immer eine Entscheidung fürs Leben, denn Investitionen in artgerechte Ställe, mehr Land für hofeigene Futterproduktion und mehr Vielfalt auf dem Acker rentieren sich nur langfristig.

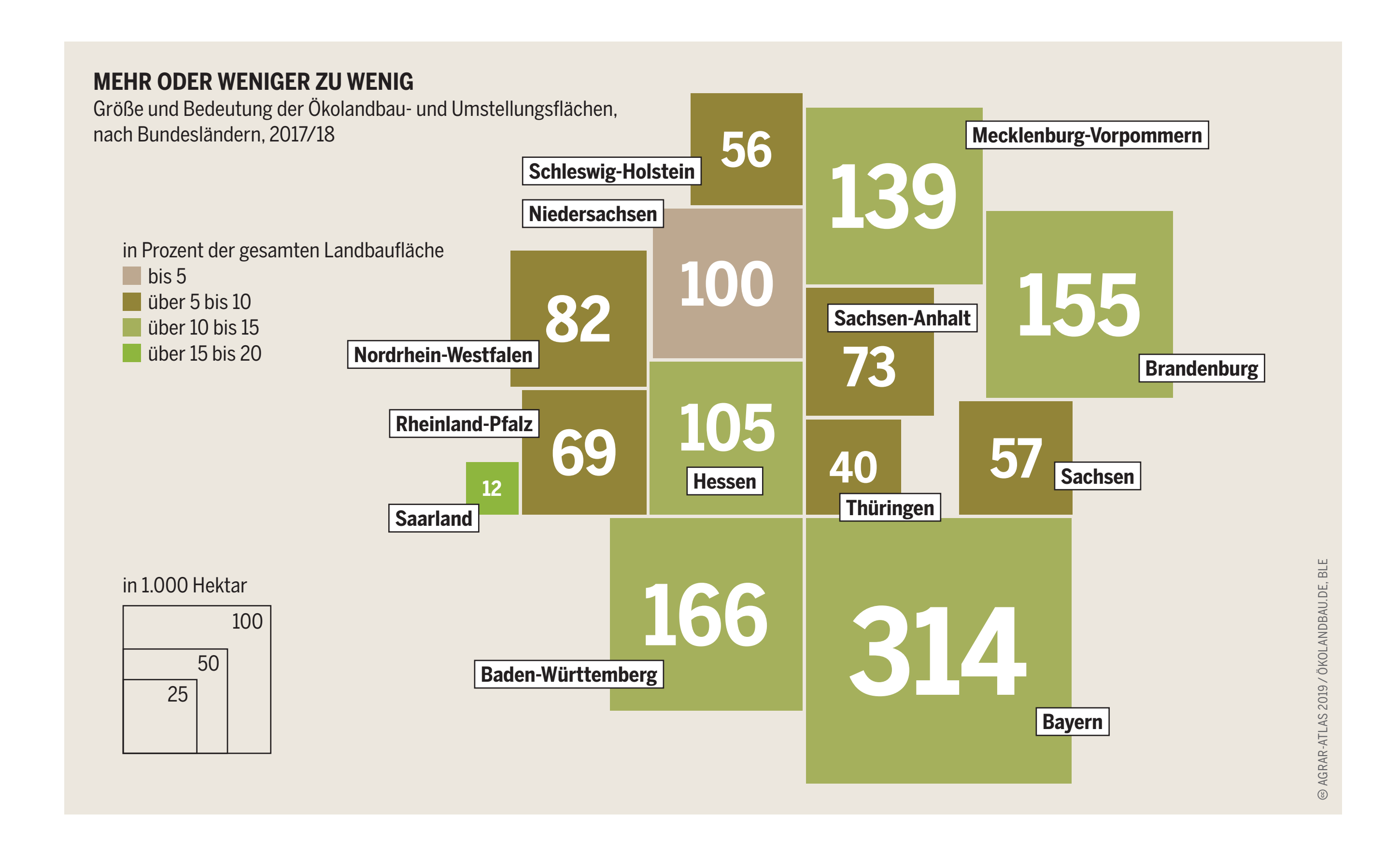
Einige Betriebsarten sind leichter auf Bio umzustellen als andere. Deshalb werden von den deutschen Obstflächen fast 20 Prozent ökologisch bewirtschaftet, beim Grünland für Weiden sind es fast 15 Prozent. Bioschweine, -ölsaaten, -geflügelfleisch oder -getreide sind hingegen noch deutlich seltener.

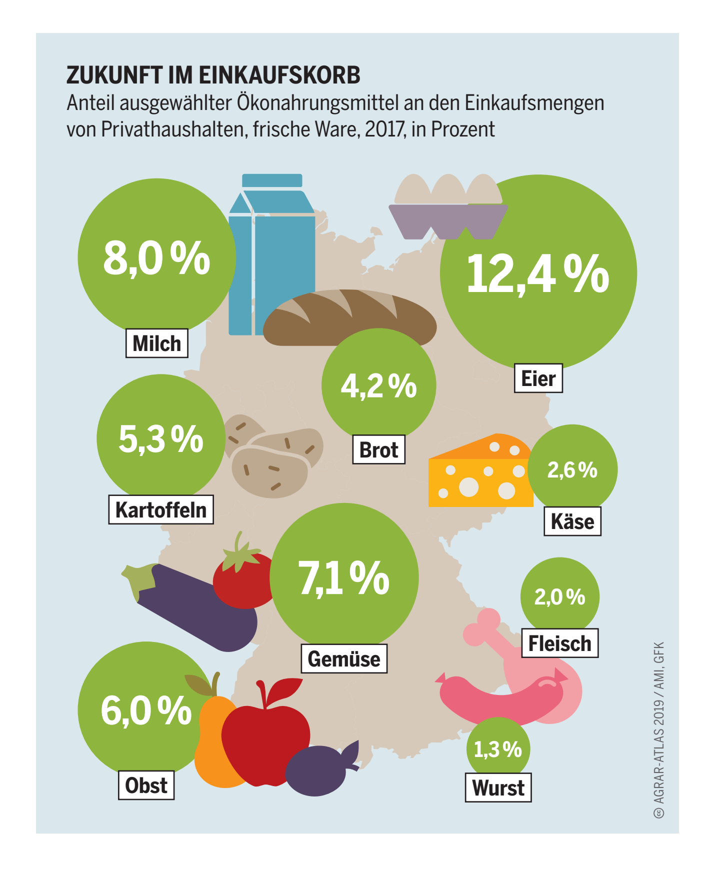
Der Ökoflächenanteil variiert auch von Bundesland zu Bundesland. Während Niedersachsen mit unter vier Prozent Ökoflächen die rote Laterne trägt, belegt das Saarland mit über 15 Prozent Bio den Spitzenplatz. Die Unterschiede haben viele Gründe. In Gegenden mit intensiver Tierhaltung ist es schwieriger, auf Bio umzustellen als in Mittelgebirgslagen mit einer ohnehin extensiveren Bewirtschaftung. Dort, wo sich Politik kontinuierlich über viele Jahre klar und etwa mit Aktionsplänen für Bio engagiert hat, wurde mehr erreicht als anderswo.

Wie gut die Chancen in der Uckermark, dem Bergischen Land oder im Allgäu für Bio sind, hängt auch damit zusammen, welche Weichen die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) in Brüssel stellt. Denn dort wird der Rahmen festgelegt, in dem die Bundesländer dann mehr oder weniger die Ökolandwirtschaft fördern können. Derzeit aber macht vielen Ländern ein Fairnessproblem zu schaffen: Ökoprämien müssen vom Bodensee bis an die Ostsee von den Ländern mitfinanziert werden, im Gegensatz zu den pauschalen Flächenprämien der GAP, die Brüssel vollständig bezahlt.

Auch wenn die Biofläche vielerorts wächst, kann sie das Kaufinteresse der Deutschen an Biolebensmitteln längst nicht zufriedenstellen. Denn die Nachfrage wuchs über viele Jahre stärker als das hiesige Angebot. So legten die heimischen Ökoflächen durchschnittlich um vier Prozent pro Jahr, der Umsatz mit Biolebensmitteln um knapp neun Prozent zu.

Wo der traditionelle Ackerbau dominiert, ist Öko noch schwach. Wo mehr Weiden, Wiesen, Obst- und Gemüseanbau vorkommen, ist der Bioanteil höher





Frische Bioeier erreichen einen knapp zweistelligen Marktanteil. Die langjährige Aufklärung über die Hühnerhaltung beginnt zu wirken

In den vergangenen drei Jahren haben sich allerdings deutlich mehr Landwirtinnen und Landwirte für Bio entschieden. So ist auch die begehrte regional produzierte Bioware immer häufiger in den Läden zu finden. Die Kundschaft leistet also bereits ihren Beitrag für den Umbau der Landwirtschaft, indem sie einen fairen Preis für Ökoprodukte zahlt. Für Biomilch würden die Verbraucherinnen und Vebraucher sogar einen Aufpreis von 56 Prozent akzeptieren, deutlich mehr als die tatsächliche Differenz zur konventionellen Handelsware, ergab eine Umfrage.

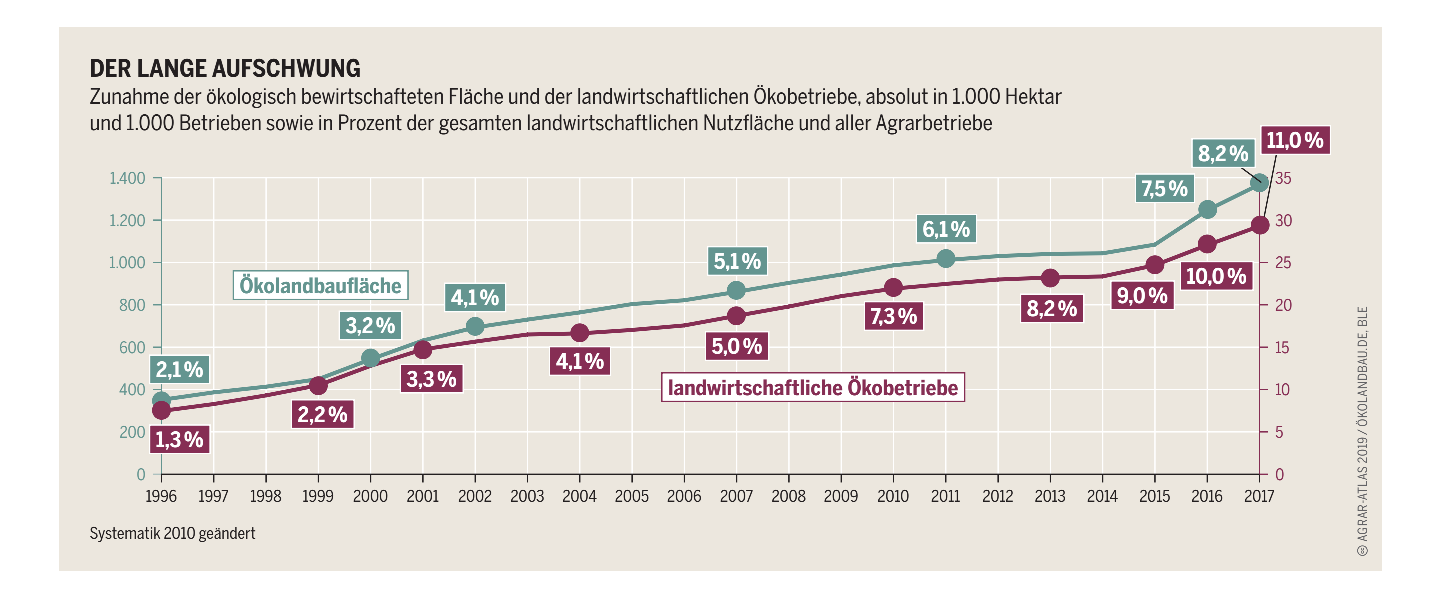
Vom besseren Milchpreis profitieren Biolandwirte und -landwirtinnen. So erlösten sie für einen Liter Biomilch im Oktober 2018 etwa 47 Cent, ihre konventionellen Kollegen und Kolleginnen etwa 35 Cent. Der Biomilchpreis ist auch stabil: Während er zwischen 2014 und 2017 um weniger als zwei Cent schwankte, pendelte der Preis für konventionelle Milch zwischen knapp 38 und unter 27 Cent.

Bund und Länder haben erkannt, dass sie ihre Verpflichtungen für Klima oder Nachhaltigkeit nur mit Bio erreichen können. Die Politik hat daher die Ökolandwirtschaft in zentralen Projekten wie dem Klimaschutzplan oder der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verankert. Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung steht, dass 20 Prozent der deutschen Agrarflächen bis 2030 ökologisch bewirtschaftet werden sollen.

Gelingen werden die Agrar- und die Ernährungswende nur, wenn die für die GAP politisch Verantwortlichen einen Paradigmenwechsel einleiten. Denn die GAP bestimmt mit Milliarden Euro Steuergeld, welche Landwirtschaft sich rechnet. Zurzeit erhalten die Landwirte und Landwirtinnen für den Schutz der Ressourcen keine Entlohnung. Im Gegenteil: Auch Agrarbetriebe, die zwar nach Recht und Gesetz wirtschaften, aber aufgrund lascher Vorgaben das Grundwasser verunreinigen, dem Klima einheizen und das Artensterben beschleunigen, erhalten pauschale Zahlungen. Damit unterstützt die EU-Agrarpolitik auch Landwirtschaft, die auf Kosten der Umwelt arbeitet.

Damit mehr Bauern und Bäuerinnen Bio wagen, muss mit Steuergeldern Richtung Umwelt-, Klima- und Tierschutz gesteuert werden. Brüssel bestimmt die Ökoentwicklung also direkt mit. Nur wenn Kommission, Parlament und die nationalen Regierungen diejenigen Akteurinnen und Akteure unterstützen, die aktiv die Ressourcen schützen, wird Bio eine faire Chance bekommen. Bio kann das sein, was es für viele Bäuerinnen und Bauern sowie ihre Kundinnen und Kunden längst ist: die Zukunft der Landwirtschaft. ●

Mehr Betriebe haben in den vergangenen Jahren die Umstellung auf Öko angepackt – auch wenn die Weichen der Agrarpolitik noch nicht auf Bio gestellt sind



IN DER VERANTWORTUNG

Was hat die Landwirtschaft der EU mit sicheren Nahrungsmitteln zu tun? Was mit gesunder Ernährung? Was mit sozialer Gerechtigkeit? Nicht alle solche Fragen lassen sich einfach beantworten.

Den meisten Europäerinnen und Europäern ist Gesundheit sehr wichtig. In einer aktuellen Eurobarometer-Umfrage nannten sie körperliches Wohlbefinden und soziale Sicherheit als die zweitwichtigsten Themenfelder für die Politik – nur Arbeitslosigkeit erschien ihnen noch wichtiger. In einer weiteren Umfrage erklärten die Befragten, dass sichere, gesunde und qualitativ hochwertige Lebensmittel oberste Priorität in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU haben sollten.

Landwirtschaft und Gesundheit stehen in einem engen Zusammenhang. Der Agrarsektor produziert Lebensmittel und stillt damit ein Grundbedürfnis des Menschen, hat aber auch viele negative Auswirkungen. Dazu gehört der übermäßige Einsatz von Antibiotika. Jedes Jahr werden in der EU mehr als 7.700 Tonnen dieser Wirkstoffe zur Behandlung von Tieren eingesetzt, die am Ende auf unseren Tellern landen. Der anhaltend hohe Verbrauch dieser Medikamente in der Tierproduktion und auch die unsachgemäße Verwendung in der Humanmedizin sind die Hauptursachen für Antibiotika-Resistenzen. Bis 2050 könnten in der EU schätzungsweise 390.000 Menschen pro Jahr sterben, weil Antibiotika bei ihnen nicht mehr wirken.

Außerdem ist die Landwirtschaft wesentlich für die Verschmutzung der Luft verantwortlich. Der Europäischen Umweltagentur zufolge stammen über 90 Prozent der Ammoniakemissionen in Europa aus dem Sektor. Sie gefährden die Umwelt und befördern gesundheitsschädliche Partikel in die Atemluft. Zumeist stammen die Emissionen aus Gülle und Kunstdüngern. Obwohl die Ammoniakemissionen in der EU zwischen 1990 und 2016 um 23 Prozent gesunken sind, stellen sie nach wie vor eine schwere Belastung dar.

Auch der Zusammenhang von Landwirtschaft und sicheren Nahrungsmitteln wird heiß diskutiert. Normen und Grenzwerte sollen Pestizidrückstände, Bakterien oder Pilze in Lebensmitteln beschränken. Regelmäßige Tests der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit zeigen zwar, dass die Pestizidrückstände die Gesundheit der Verbraucherinnen und Verbraucher nur in geringem Maße unmittelbar gefährden. Doch zugleich nimmt die Besorgnis zu, dass sich eine Dauerbelastung selbst bei geringen Mengen negativ auf den Hormonhaushalt auswirkt. Gesundheitliche Belange, auch in Hinblick auf Pestizide, gehören zu den wichtigsten Gründen, warum sich die Verbraucherinnen und Verbraucher für den Kauf von Biolebensmitteln entscheiden.

Viele Fachleute vermeiden noch, sich öffentlich über den Zusammenhang von Landwirtschaft und gesunder Ernährung zu äußern. Einige Erkrankungen lassen sich auf den Verzehr von Lebensmitteln zurückführen. Nach Angaben der Weltgesundheitsorganisation sind über die Hälfte aller Europäerinnen und Europäer übergewichtig und fast ein Viertel fettleibig. Der Fachverband World Obesity Federation warnt, dass ohne eine wirksame Gesundheitspolitik Übergewicht und Fettleibigkeit von Kindern in vielen EU-Ländern weiter zunehmen werden. Daraus resultiert nicht zuletzt eine erhebliche finanzielle Belastung.

Obwohl fast alle unsere Lebensmittel aus der Landwirtschaft stammen, herrscht in der wissenschaftlichen Literatur erstaunlich wenig Einigkeit darüber, wie sich die Agrarpolitik auf den Konsum auswirkt. Bekannt ist hingegen, welche wirtschaftlichen, politischen und soziokulturellen Faktoren beeinflussen, was wir essen und trinken. Von den kurzen Lieferketten abgesehen sind diese Warenströme stark von multinationalen Konzernen geprägt. Eine Studie aus dem Jahr 2018 in 19 europäischen Ländern zeigte, dass in Haushalten mit erhöhtem Verbrauch von hochverarbeiteten Lebensmitteln auch Fettleibigkeit häufiger vorkam. Solche Produkte sind typischerweise energie-, zucker- und fettreich sowie ballaststoffarm.

Die neue Gemeinsame Agrarpolitik, die 2021 in Kraft tritt, könnte erstmals auch Gesundheit als Ziel beinhalten – eine gewaltige Herausforderung 25 Jahre, nachdem die Mitgliedsländer sich verpflichteten, Gesundheit in allen EU-Politikbereichen als Querschnittsthema zu verankern und damit das Gesundheitsniveau der Bürgerinnen und Bürger deutlich zu verbessern. Damit EU-Programme das Wohlbefinden der Bevölkerung aber tatsächlich verbessern, müss-

Werbung für Wein, Anbau von Tabak, mehr Fleisch, billigerer Zucker, Hopfen zum Bierbrauen – das gesundheitspolitische Sündenregister der EU-Förderung ist lang

ALKO-PROMOTION
Zahlungen der EU für den Weinbau, 2014 bis 2018, Millionen Euro

481 Destillation von Nebenprodukten 7,7 %
735 Direktzahlungen (Betriebsprämien) 11,8 %
1.161 Werbung 18,7 %
2.483 Umstrukturierung und Umstellung von Rebflächen 40,0 %
200 Erntehilfen 3,2 %
1.154 Investitionen 18,6 %

Gesundheitspolitisch ist die Finanzierung der Weinwerbung aus EU-Mitteln unerwünscht. Weniger Weinkonsum bedeutete in Frankreich und Italien nahezu proportional weniger Leberzirrhosen.

GESUNDHEIT IN DER AGRARPOLITIK

Auswahl von Faktoren und Dynamiken in einem auf Ökologie, Landwirtschaft und Ernährung ausgerichteten System

vermehrt
vermindert
Bevölkerung
Siedlungsflächen
Kohlenstoffbindung
Arbeits-produktivität
Entwaldung
Einkommen
Nachfrage nach Wasser
Arbeit
Nachfrage nach Nahrungsmitteln
Niederschläge
menschliche Gesundheit
Agrarflächen
Nahrungsmittelpreise
Verfügbarkeit von Wasser
Ertragsfähigkeit des Agrarlandes
Ernährungs-weise
Produktion von Nahrungsmitteln
Biodiversität
Gewinne
Kunstdünger und Pestizide
Wasserqualität
Mechanisierung der Agrarbetriebe
Lebensmittelsicherheit

Modell der Initiative „The Economics of Ecosystems and Biodiversity" (TEEB), die beim Umweltprogramm der Vereinten Nationen angesiedelt ist und als „TEEB for Agriculture & Food" weltweit Landwirtschafts- und Ernährungssysteme untersucht. 2018 stellte TEEBAgriFood dieses Wechselwirkungsdiagramm vor, das die Vernetzung von Gesundheits- und Agrarpolitik mit anderen Politikbereichen aufzeigt; vereinfachte, auf die EU ausgerichtete Darstellung

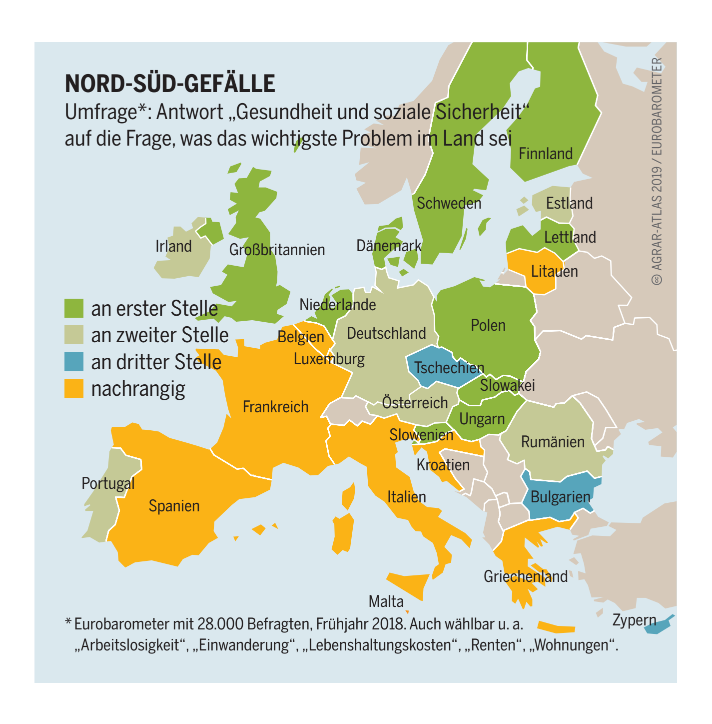
ten unbedingt Akteurinnen und Akteure des Gesundheitswesens in die politische Gestaltung einbezogen werden. Das heißt: auch in die Gestaltung der EU-Agrarpolitik.

Die öffentliche Gesundheit steht zudem in einem engen Zusammenhang mit anderen Politikfeldern wie Umwelt, Tierschutz und sozialer Gerechtigkeit. So senkt ein besserer Tierschutz mit gesünderen Tieren den Bedarf an Antibiotika. Höhere Einkommen für Kleinbäuerinnen und Kleinbauern verringern das Risiko der sozialen Ausgrenzung und verbessern die Strukturen in den ländlichen Gebieten. Durch mehr Obst- und Gemüseproduktion und weniger Tierhaltung lassen sich die Emissionen von Treibhausgasen und die Verschmutzung von Luft- und Wasser reduzieren und es lässt sich eine gesunde und nachhaltige Ernährung fördern. Hochwertige Lebensmittel ermöglichen den Erzeugerinnen und Erzeugern höhere Einkommen. Ein geringerer Pestizideinsatz mindert die damit verbundenen Gesundheitsrisiken und schont Insekten, die unter anderem als Bestäuber von entscheidender Bedeutung für die Sicherheit unserer Ernährung sind.

Die Gemeinsame Agrarpolitik, die im nächsten Siebenjahreszeitraum von 2021 bis 2027 Beihilfen in Höhe von 365 Milliarden Euro auszahlen wird, kann solche Entwicklungen unterstützen. Eine zukunftsorientierte GAP sollte auf der Nachfrage- wie der Angebotsseite eine gesunde und nachhaltige Ernährung stimulieren, zum Beispiel durch Informationskampagnen und bessere Kennzeichnung. Aber die Umstellung auf ein gesundes und nachhaltiges Ernährungssystem hängt nicht allein von der Agrarpolitik ab. Nachhaltige Produktion wird nur durch nachhaltigen Konsum ermöglicht, der, um wirklich nachhaltig zu sein, gleichzeitig die Gesundheit fördern muss. Dies erfordert ein koordiniertes Vorgehen in allen Politikbereichen, die das Ernährungs- und Agrarsystem betreffen, geleitet von einer ganzheitlichen Ernährungspolitik für Europa.

Die EU wäre die ideale Organisation, um ihre Agrarpolitik mit anderen Politikfeldern zu vernetzen – ein Schritt Richtung Gesundheit und Nachhaltigkeit

Besonders in den Anrainerländern des Mittelmeeres tritt der Wunsch nach Gesundheit weit hinter die Angst vor der Arbeitslosigkeit zurück



TÄTER UND OPFER ZUGLEICH

Die EU möchte die Emissionen der Landwirtschaft senken. Dafür hat sie große Ziele formuliert. Konkrete Maßnahmen und Förderprogramme fehlen aber genauso wie die Resonanz aus den Mitgliedsländern.

Der Klimawandel wirkt sich in vielfältiger Weise auf die Landwirtschaft aus. Während das wärmere Wetter in Nordeuropa durchaus förderlich für die Agrarproduktion sein mag, überwiegen in Mittel- und Südeuropa die negativen Folgen. Dürren, Überschwemmungen und höhere Temperaturen begünstigen Schädlingsbefall und Pflanzenkrankheiten und führen zu Ertragseinbußen bis hin zu Ernteausfällen.

Allerdings trägt die Landwirtschaft auch selbst zum Klimawandel bei. Bei der Düngung werden große Mengen Lachgas freigesetzt, bei der Rinderhaltung entsteht Methan. Weltweit ist die Landwirtschaft für ein Viertel aller Emissionen von Treibhausgas verantwortlich. In Europa ist der Agrarsektor nach der Energieerzeugung und dem Verkehr die drittgrößte Quelle und trägt etwa zehn Prozent zu den Gesamtemissionen bei. Diese Emissionen kommen zu 38 Prozent aus den Böden und dem Einsatz von Düngemitteln und zu 61 Prozent aus der Tierhaltung – drei Viertel davon entstehen durch den Verdauungsprozess von Wiederkäuern und ein Viertel durch Mist und Gülle.

Um das globale Klima zu stabilisieren und die Auswirkungen des Klimawandels zu minimieren, müssen diese Emissionen drastisch reduziert werden. Auf der Pariser Klimakonferenz 2015 haben sich 196 Länder darauf geeinigt, sich dafür nationale Ziele zu setzen. So hat sich die EU verpflichtet, ihre Emissionen bis 2030 um 40 Prozent zu senken und die Landwirtschaft an den Klimawandel anzupassen, ohne die Produktion einzuschränken.

Bei den Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU gewann der Klimawandel zunehmend an Bedeutung. Durch die Reform von 2013 wurde der Schutz des Klimas sogar zu einem der Kernziele erhoben und in der zweiten Säule der GAP verankert. Dennoch gibt es bei der Förderung von Klimaschutzmaßnahmen große Unterschiede zwischen den EU-Staaten, und in vielen Ländern ist das Engagement eher marginal.

Für alle Mitgliedsstaaten verbindlich sind nur die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen. Durch sie werden ein integriertes Düngemittelmanagement, diversifizierte Fruchtfolgen und andere klimabezogene Maßnahmen gefördert. Es wurde aber nie ein konkretes Ziel formuliert, wie weit die Emissionen der EU-Landwirtschaft reduziert werden sollen. Bei den Verhandlungen über Reformen hat die Produktion von Nahrungsmitteln absoluten Vorrang.

Sicherheit der Ernährung und Klimaziele können in Einklang gebracht werden, wenn in den Böden mehr Kohlenstoff gebunden würde. Dies ist das Ziel der 2015 in Frankreich gestarteten „Vier-Promille-Initiative“, durch die der Gehalt organisch gebundenen Kohlenstoffs im Boden um 0,4 Prozent pro Jahr erhöht werden soll. Die Speicherung organischer Stoffe aus Pflanzen im Boden über Jahrzehnte oder Jahrhunderte hinweg könnte den Anstieg des CO_2-Gehalts in der Atmosphäre zumindest teilweise ausgleichen.

Erreicht werden könnte dies zum Beispiel, wenn der Boden ständig mit Kulturen bedeckt wäre, tief wurzelnde Pflanzen angebaut und Mist, Mulch und Kompost eingesetzt würden. Theoretisch hält die GAP Landwirtinnen und Landwirte schon jetzt dazu an, den Kohlenstoffgehalt des Bodens zu erhalten und möglichst zu erhöhen. Es werden jedoch weder Bilanzen oder Berichte verlangt noch konkrete Maßnahmen, um die Verluste von Kohlenstoff im Boden zu minimieren.

Die GAP sollte nicht nur dazu anreizen, ausreichend Lebensmittel zu produzieren, sondern auch dazu, die Fruchtbarkeit der Böden zu verbessern und dort für einen hohen Anteil organischer Substanz zu sorgen. In vielen EU-Regio-

UNGLEICHE LASTENTEILUNG
Erwartete Folgen des Klimawandels für die EU-Landwirtschaft

steigender Meeres- und Seenspiegel, mehr Stürme und Überschwemmungen, heißere und trockene Sommer, längere Anbauperiode, mehr verschiedene Feldfrüchte, mehr Infektionen

mehr Winterregen und Überschwemmungen, steigender Meeresspiegel, heißere und trockenere Sommer, höhere Ernteerträge, längere Anbauperiode

mehr Winterregen und Überschwemmungen, weniger Sommerregen, höhere Dürregefahr, stärker drohende Bodenerosion, längere Anbauperiode

steigende Temperatur, weniger Niederschläge, höhere Dürregefahr, mehr Hitzestress, sinkende Ernteerträge, weniger Anbaufläche

Während die Agrarlandschaften Südeuropas vom Klimawandel stark bedroht sind, scheinen andere davon zu profitieren. Solidarität ist gefordert

AUS DEN STÄLLEN, VON DEN ÄCKERN

Emissionen der Landwirtschaft in den Mitgliedsländern der EU, Millionen Tonnen CO_2-Äquivalent, 2016

Tierhaltung: Emissionen aus Verdauung, Mist und Gülle
agrarisch bewirtschaftete Böden: Verlust organischer Substanz, Dünger

Großbritannien 29,1 11,3
Irland 13,2 5,6
Dänemark 6,3 4,0
Niederlande 13,5 5,6
Belgien 6,5 3,2
Luxemburg 0,2 0,5
Deutschland 34,4 26,4
Frankreich 41,8 32,7
Spanien 23,1 10,3
Portugal 4,5 2,1
Italien 19,3 8,9
Schweden 3,6 3,2
Finnland 2,9 3,4
Estland 0,7 0,6
Lettland 1,0 1,6
Litauen 2,0 2,4
Polen 15,9 13,1
Tschechien 3,6 4,5
Slowakei 1,3 1,3
Österreich 5,0 2,1
Ungarn 3,2 3,5
Slowenien 0,4 1,3
Kroatien 1,8 1,1
Rumänien 12,6 5,0
Bulgarien 2,1 4,2
Griechenland 4,6 3,0
Zypern 0,4 0,1

ohne Malta

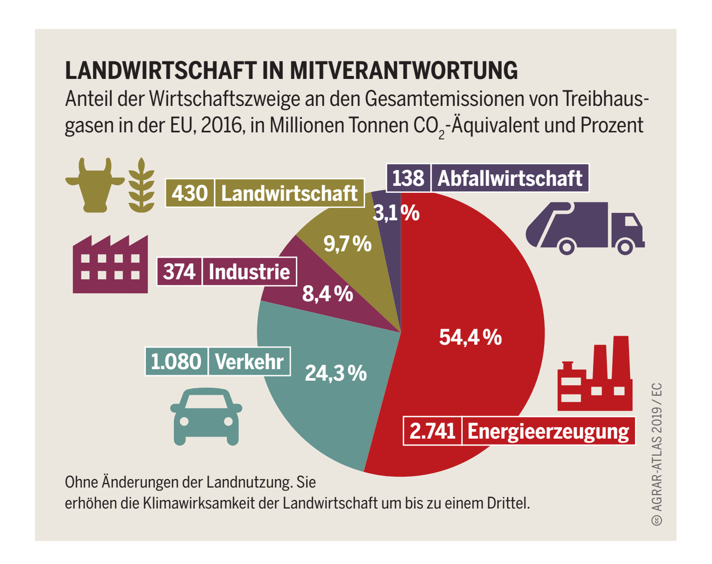
Zusammen ein Drittel: Französische und deutsche Agrarbetriebe tragen die Hauptverantwortung für die hohen Emissionen der EU-Landwirtschaft

nen sind die Böden inzwischen an Kohlenstoff verarmt. Die GAP-Vorschriften sollten sich an der Bodenschutzgesetzgebung der EU orientieren und darauf bedacht sein, organische Bodensubstanz in verarmten Böden wieder anzureichern. Politik und Gesetze haben die Aufgabe, nachhaltige Produktionsmethoden zu fördern und den Ackerbau zu diversifizieren. Bessere Anbaumethoden, die das Ökosystem und die biologischen Vielfalt schützen, machen die Landwirtschaft überdies widerstandsfähiger gegen extreme Schwankungen des Klimas.

Der Boden kann vor allem geschützt werden, wenn weniger Dünger und Pestizide eingesetzt werden und für seine ständige Bedeckung gesorgt wird. So läuft er weniger Gefahr zu erodieren und damit organische Substanz zu verlieren. Bodenbedeckende Kulturen und Zwischenfrüchte sollten auch außerhalb ökologischer Vorrangflächen obligatorisch werden, ebenso wie zeitweilige Brachen oder Grünland in der Fruchtfolge vorkommen sollten. Zu fördern sind auch kombinierte Agroforst-Systeme, in denen Bäume mit Ackerkulturen und/oder Tierhaltung kombiniert werden, sowie Dauergrünland (Grünland, das älter als fünf Jahre ist) und der Einsatz von Leguminosen statt Mineraldünger.

Tierhaltung und Ackerbau sind mittlerweile oftmals getrennt. Einige Betriebe aber verbinden Tier- und Pflanzenproduktion, indem sie einen Teil ihrer Nutzpflanzen an die Tiere verfüttern und mit deren Mist das Ackerland düngen. Die GAP sollte solche Betriebe unterstützen, um Tierhaltung und Ackerbau wieder zusammenzubringen.

Weil andere Wirtschaftsbereiche ihre Emissionen schneller senken als die EU-Landwirtschaft, liegt ihr Anteil inzwischen bei fast zehn Prozent



WACHSTUM BEI DEN ANDEREN

Die EU-Landwirtschaft ist Teil internationaler Wertschöpfungsketten. Sie beeinflusst die weltweiten Agrarmärkte und damit auch Preise, Produktionen, Einkommen und Ernährung in Ländern des Südens.

Seit den 1980er-Jahren wurde die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union dafür kritisiert, dass sie den Export landwirtschaftlicher Produkte in alle Welt gezielt subventionierte. Dieser Einsatz von Steuergeldern trug zum Verfall der Weltmarktpreise bei und verdrängte Bauern und Bäuerinnen von ihren lokalen Märkten. In den 1990er-Jahren wurden Flächenprämien, also Pro-Hektar-Zahlungen, unabhängig davon, was und wie produziert wird, zum wichtigsten Instrument der GAP. Die Exportsubventionen sanken und wurden 2015 durch einen Beschluss der Welthandelsorganisation WTO weltweit verboten.

Ob die Flächenprämien eine entwicklungspolitisch negative Wirkung haben, ist umstritten. Die große Mehrheit der Agrarökonominnen und Agrarökonomen geht davon aus, dass die Prämien die Produktion kaum beeinflussen und damit auch die internationale Wirkung minimal ist. Dennoch gibt es Modellrechnungen, denen zufolge sich Produktion und Export in einigen Sektoren deutlich verändern würden, wenn es keine Flächenprämien gäbe.

So kommt eine Studie des Norwegian Agricultural Economics Research Institute und der Universität Bonn von 2012 zu dem Ergebnis, dass der EU-Nettoexport von Weizen um 20 Prozent, der von Schweinefleisch um 16 Prozent und der von Geflügelfleisch sogar um 75 Prozent sinken würde. Denn ohne Flächenprämien wären die Getreide- und damit auch die Futterpreise höher. Die Autorinnen und Autoren der Studie halten diese Veränderungen für geringfügig. Zivilgesellschaftlichen Organisationen wäre es hingegen wichtig, wenn die EU ihr Angebot auf dem Weltmarkt so deutlich verringern würde.

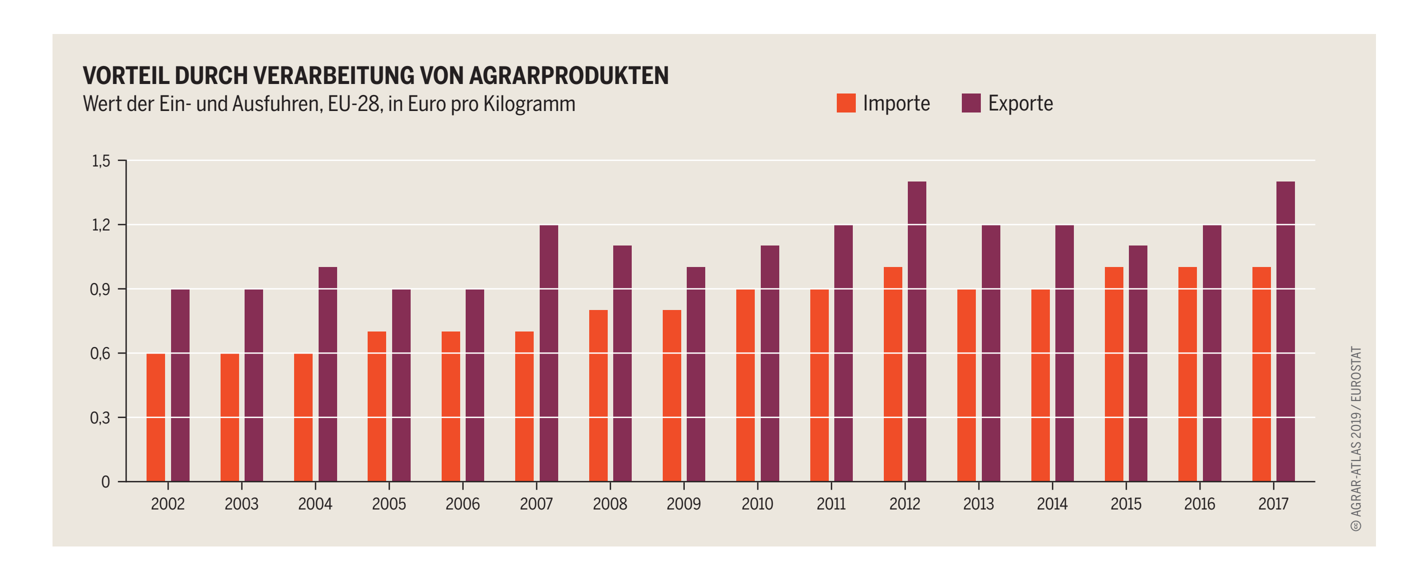
Die langjährigen hohen Agrarimport-Überschüsse der EU sind verschwunden. Seit 2007 nimmt die EU sogar mehr durch die Ausfuhr von Agrarprodukten ein, als sie ausgibt: zuletzt 20 Milliarden Euro pro Jahr. Vor allem bei Weizen, Schweinefleisch und Milch sind die Ausfuhrmengen gestiegen – und Exporte sind ein Anreiz, insgesamt mehr zu produzieren.

Für viele Erzeugnisse ist der afrikanische Kontinent ein wichtiger Absatzmarkt. Allein Nordafrika, das nur begrenzt selber produzieren kann, soll 2018/19 rund 40 Prozent der EU-Weizenausfuhren abnehmen, die Länder südlich der Sahara mehr als ein Viertel. Zwar kann südlich der Sahara nur in wenigen Regionen Weizen angebaut werden. Die Importe konkurrieren allerdings mit an die Standorte angepassten Nahrungspflanzen wie Hirse, Cassava und Yams und beeinflussen die dortigen Ernährungsgewohnheiten.

Bei Geflügelfleisch gingen 2017 rund 43 Prozent der gesamten EU-Exporte nach Afrika südlich der Sahara, vorwiegend nach Westafrika. Würden sich durch das Wegfallen der pauschalen Flächenprämien in der EU die Exporte – wie im Modell vorhergesagt – verringern, sänke der Angebotsdruck in diesem Sektor, und die Preise auf vielen afrikanischen Märkten könnten steigen. Dies wiederum wäre ein Anreiz für lokale Investitionen, denn noch ist dort die Produktivität sehr niedrig.

Die Export-„Erfolge“ der EU gehen nicht nur auf Subventionen zurück. Seit Jahren verfolgt die EU ausdrücklich das Ziel, die Produktivität ihrer Landwirtschaft zu steigern. Und da der Absatz in der EU stagniert, ist ein Wachstum der Erzeugung nur mit zunehmenden Exporten zu erreichen. Zuschüsse für den Bau immer größerer Ställe auf der einen Seite, fehlendes Ordnungsrecht im Umwelt- und Tierschutz

Billige Rohstoffe rein, teure Lebensmittel raus – die Wertschöpfung im Produktionsprozess findet vor allem in der EU statt



PROBLEME, AUFGABEN, POTENZIALE

UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung, EU-Agrarpolitik mit negativen Auswirkungen sowie Konzepte, um beide in Überstimmung zu bringen

destruktive EU-Trends minimieren

- Kein nachhaltiger Konsum in der EU – er geht weit über den globalen „fair share“ für Land, Wasser und Klimabudget hinaus und führt zu Übergewicht und Fehlernährung.
- Ausstoß von klimaschädlichen Gasen
- Belastung von Gewässern und Böden durch Gülle und Kunstdünger
- Exporte, z. B. von Geflügel und Milchpulver, konkurrieren mit lokalen Produkten in den Zielländern und schwächen dort die Einkommen der Bauern und Bäuerinnen.
- Nutzung von Landressourcen in anderen Ländern, z. B. für die Produktion von Palmöl und Soja
- Nutzung von Wasserressourcen in anderen Ländern, z. B. für die Produktion von Avocados und Tomaten
- Zerstörung der Biodiversität in Europa und global durch starke Nachfrage nach Agrarprodukten

UN-Ziele der „Agenda 2030“ einhalten

- Armut in allen Formen und überall beenden
- Sofortmaßnahmen gegen den Klimawandel
- Ernährung sichern durch nachhaltige Landwirtschaft
- Bewahrung und nachhaltige Nutzung der Ozeane
- verantwortliche Konsum- und Produktionsweisen
- Gesundheit und Wohlergehen für alle
- Landökosysteme schützen

EU-Potenziale entwickeln

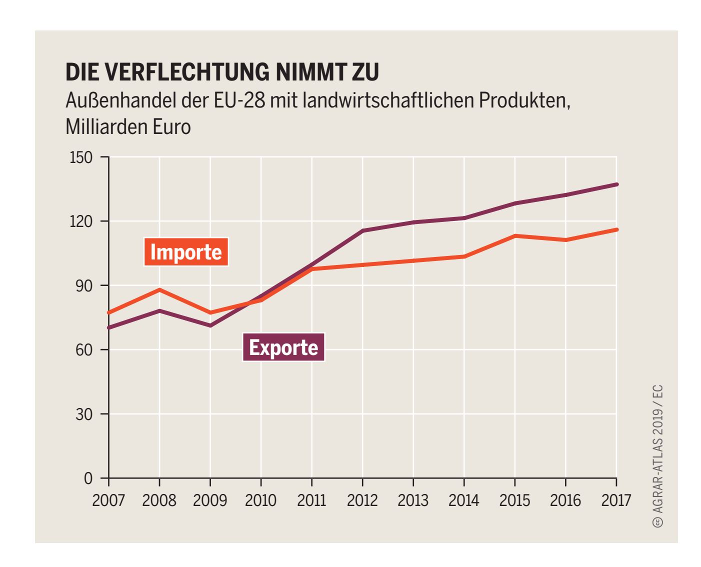
- Förderung der Weidehaltung
- Anbausysteme, die den Schutz von Klima, Böden und Gewässern fördern
- Insektenfreundlicher Ackerbau; Pestizide reduzieren
- Informationskampagnen zum Konsumwandel: weniger Fleisch, mehr regionale und saisonale Produkte
- Schutzprogramme für biologische Vielfalt
- Umbau der Tierhaltung: faire Preise, weniger Tiere, flächenabhängig

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU kann helfen, die UN-Nachhaltigkeitsziele für das Jahr 2030 einzulösen – sie kann dies aber auch erschweren

auf der anderen – schon steigt die Produktion, und die Erzeugerpreise sinken.

Die Milch zeigt, wie es nicht gehen darf. Seit 2015 ist die in den 1980er-Jahren eingeführte Obergrenze für die Milcherzeugung abgeschafft und die EU-Milchpolitik liberalisiert. Seither können EU-Molkereien größere Mengen auf den Weltmarkt exportieren. Doch als die Weltmarktpreise aufgrund dieser höheren Exporte zusammenbrachen, mussten viele EU-Milchviehbetriebe aufgeben. Oder der Staat erhielt sie mit Notkrediten, während die Großmolkereien die sinkenden Preise an die Milchbäuerinnen und Milchbauern weitergaben.

Mit den Exportsubventionen hat die EU ein entwicklungspolitisch besonders schädliches Instrument abgeschafft. Unproblematisch ist die europäische Agrarpolitik deswegen noch lange nicht. Das gilt auch für die andere Seite, die landwirtschaftlichen Importe in die EU. Sie bestehen noch immer zum größten Teil aus klassischen Agrarrohstoffen und ehemaligen Kolonialprodukten wie Palmöl, Soja, Kakao, Kaffee, Bananen und Baumwolle. Nutzungs- und Verteilungskonflikte um die Anbauflächen sowie Entwaldung, Wasserverbrauch und Pestizideinsatz wirken sich negativ auf Ernährung und Gesundheit, auf Menschenrechte, globale Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit aus. Soja zum Beispiel dient in der EU als Tierfutter. Indem die Instrumente der GAP dazu führen, dass mehr Schweine- und Hühnerfleisch produziert wird, treiben sie wiederum auch die Nachfrage nach Soja an, das in Lateinamerika auf riesigen Plantagen wächst, wo einst Wald und Weiden waren. Erst wenn die EU mit den rund 40 Milliarden Euro, die sie derzeit für Flächenprämien ausgibt, ihre Landwirtschaft und ihr Ernährungssystem grundsätzlich umbaut und beides ökologisch und global gerecht gestaltet, wird sie einen Beitrag zu den globalen Zielen der nachhaltigen Entwicklung leisten.



Die Agrarexporte aus der Hochleistungs-EU haben sich seit 2009 verdoppelt. Auch die Einfuhren sind schnell gestiegen

AUTORINNEN UND AUTOREN, QUELLEN VON DATEN, KARTEN UND GRAFIKEN

Alle Internetquellen wurden zuletzt im Dezember 2018 abgerufen. Der Agrar-Atlas ist im PDF-Format unter den Download-Adressen herunterzuladen, die im Impressum aufgeführt sind. Im PDF sind alle Links anklickbar.

10–11 GESCHICHTE
NEUE ZIELE, ALTES DENKEN
von Christine Chemnitz und Christian Rehmer

S. 10: European Commission, Overview of CAP Reform 2014–2020, S. 4, https://bit.ly/2BJztPs. Wikipedia: Karte EU-Erweiterungen, https://bit.ly/2UAxbMe. – **S. 11:** European Commission, CAP context indicators 2014–2020, 17. Agricultural holdings, https://bit.ly/2C0P0wB, 18. Agricultural area, https://bit.ly/2rs8jsx.

12–13 NETTOZAHLER
EINE EXTRAWURST FÜR 130 MILLIARDEN EURO
von Dietmar Bartz

S. 12: European Parliament, The UK ‚rebate' on the EU budget. Briefing, February 2016, https://bit.ly/2PteWVg. Alan Matthews, Impact of Brexit on the EU budget, https://bit.ly/2EmSQ5r. HM Treasury, European Finances 2017, March 2018, https://bit.ly/2rsq7Uk. – **S. 13:** Bundeszentrale für politische Bildung, Zahlen und Fakten Europa, Nettozahler und Nettoempfänger in der EU, https://bit.ly/2Uoyz4i.

14–15 DIREKTZAHLUNGEN
VIEL GELD FÜR WENIG LEISTUNG
von Alan Matthews

S. 14: European Commission, Direct payments, 28 February 2018, S. 9, https://bit.ly/2PuRZ3U. – **S. 15 o.:** European Commission, EU Budget: the Common Agricultural Policy beyond 2020, 1 June 2018, https://bit.ly/2PweCEY. – **S. 15 u.:** European Commission, Voluntary coupled support, review, as of 2017, https://bit.ly/2ndG9Qy. PBL, Cities in Europe, 2016, S. 12, https://bit.ly/2PtRebp.

16–17 LÄNDLICHE RÄUME
SPAREN AM FALSCHEN ENDE
von Helene Schulze, Oliver Moore und Hans Martin Lorenzen

S. 16: European Commission, Degree of urbanisation for local administrative units level 2, 2016, https://bit.ly/2Elc7UZ. Eurostat, Statistics on rural areas in the EU, February 2017, https://bit.ly/2PvwIqZ. – **S. 17:** European Commission, The CAP towards 2020, 2018, https://bit.ly/2BZtc4D. IEG Policy, Reform of the Common Agricultural Policy, 2018, https://bit.ly/2SANmXR. European Parliamentary Research Service Blog, Breakdown ByMember State of EU Support For Rural Development 2014–2020 (...) 2016, https://bit.ly/2E9490k.

18–19 HÖFESTERBEN
WACHSEN ODER WEICHEN
von Stanka Becheva und Véronique Rioufol

S. 18: European Commission, Statistical Factsheet European Union, May 2018, S. 21, https://bit.ly/2ioSLRL. – **S. 19 o.:** Eurostat, Small and large farms in the EU – statistics from the farm structure survey, 2017, figure 4, https://bit.ly/2C0hzKM. – **S. 19 u.:** European Commission, Statistical Factsheet European Union, May 2018, S. 21, https://bit.ly/2ioSLRL.

20–21 STRUKTURWANDEL IN DEUTSCHLAND
KLEINE UNTER DRUCK
von Julia Christiane Schmid und Astrid Häger

S. 20: Destatis, Betriebsgrößenstruktur landwirtschaftlicher Betriebe nach Bundesländern, https://bit.ly/2gohq8N. – **S. 21:** Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin.

22–23 ARBEIT
EINKOMMEN UND AUSKOMMEN
von Aurélie Trouvé

S. 22: Eurostat, Small and large farms in the EU – statistics from the farm structure survey, 2017, figure 5, https://bit.ly/2C0hzKM. – **S. 23 o.:** European Commission, Farm Economy Focus, 2018, https://bit.ly/2PrAGkb. – **S. 23 u.:** European Commission, Statistical Factsheet European Union, May 2018, S. 13, S. 15, https://bit.ly/2ioSLRL.

24–25 LANDPREISE
KAPITALE FEHLENTWICKLUNG
von Brîndușa Bîrhală

S. 24: Destatis, Betriebsgrößenstruktur landwirtschaftlicher Betriebe nach Bundesländern, https://bit.ly/2gohq8N. ČSÚ, Statistická ročenka České republiky 2017, Zemědělství, Nr. 13–32, https://bit.ly/2SCC7y5. – **S. 25:** Eurostat, Agricultural land prices by region, Code: apri_lprc, https://bit.ly/2B5hSSD.

26–27 BIODIVERSITÄT IN DER EU
BEDROHTE VIELFALT – MIT DEM ARTENSCHWUND WIRD ES ERNST
von Harriet Bradley

S. 26: European Environment Agency (EEA), Projected change in Bumblebee climatically suitable areas, 2016, https://bit.ly/2EdTUaS. – **S. 27 o.:** Eurostat, Common bird index, Code: t2020_re130, https://bit.ly/2SATGi3. European Environment Agency, Technical report No 2/2015, S. 23, https://bit.ly/2BP3j9g. – **S. 27 u.:** Europäische Kommission, Bericht [über Ökologisierungszahlungen], COM(2017) 152 final, 29.3.2017, https://bit.ly/2zP7HSx.

28–29 BIODIVERSITÄT IN DEUTSCHLAND
ARTENVIELFALT GEHT VERLOREN
von Henrike von der Decken

S. 28: Bundesamt für Naturschutz, Agrar-Report 2017, S. 37, https://bit.ly/2EkTiBn. – **S. 29 o.:** ebd. S. 14. – **S. 29 u:** ebd. S. 11. Destatis, Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Indikatorenbericht 2016, S. 100, https://bit.ly/1o3KXOH.

30–31 PESTIZIDE
NEUE IDEEN MIT WENIGER CHEMIE
von Lars Neumeister

S. 30: IRES, Pesticides found in Hair samples. Analysis report 180907-02, 2018, https://bit.ly/2PtpT9k. – **S. 31 o.:** Eurostat, Agri-environmental indicator – consumption of pesticides, Code: aei_fm_salpest09, https://bit.ly/2EbtgPX. – **S. 31 u.:** European Environmental Agency, Pesticide sales, 2018, https://bit.ly/2PqUggs. PAN Europe, Pesticide Use in Europe, https://bit.ly/2Ec2DKH.

32–33 TIERHALTUNG IN DER EU
GELDER FÜR DEN UMBAU
von Harald Grethe

S. 32: Special Eurobarometer 442, Report. Attitudes of Europeans towards Animal Welfare, 2016, S. 10, https://bit.ly/2Qo3L5e. Eurostat, Agricultural production – animals, Code: apro_mt_ls, https://bit.ly/2zT3jSi. – **S. 33:** Eurostat, ebd.

34–35 TIERHALTUNG IN DEUTSCHLAND
WUNSCH UND WIRKLICHKEIT
von Martina Eichner und Jenny Schlosser

S. 34: BUND, Webseite Massentierhaltung, https://bit.ly/2E7V8EO. Fleischatlas 2018, S. 15, S. 24, 32, https://bit.ly/2AQmnhE. – **S. 35 o.:** Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Landwirtschaft verstehen, 2018, S. 17, https://bit.ly/2woCy7d. – **S. 35 u.:** BMEL, Deutschland, wie es isst. Der BMEL-Ernährungsreport 2018, S. 24 f., https://bit.ly/2Eaxc3A.

36–37 DÜNGER
WENN ÄCKER WASSER SCHÜTZEN
von Christian Rehmer und Katrin Wenz

S. 36: Eurostat, Consumption of inorganic fertilizers, code: aei_fm_usefert, https://bit.ly/2L8nZdx. – **S 37 o.:** European Commission (EC), Report [concerning the protection of waters], SWD(2018) 246 final, Part 4/9, S.42, https://bit.ly/2Be6ZhF. – **S. 37 u.:** EC, Water quality in the EU, https://bit.ly/2EbwqmN.

38–39 ÖKOLANDWIRTSCHAFT IN DER EU
ORGANISCH UND DYNAMISCH
von Rebekka Frick, Matthias Stolze und Helga Willer

S. 38: FiBL and IFOAM, The world of organic agriculture, 2018, S. 243, https://bit.ly/2NDcvj4. – **S. 39 o.:** Eurostat, Organic crop area, code org_cropar, https://bit.ly/2zQpIzD. – **S. 39 u.:** FiBL and IFOAM, ebd. S. 233, https://bit.ly/2NDcvj4.

40–41 ÖKOLANDWIRTSCHAFT IN DEUTSCHLAND
BIO IM AUFSCHWUNG
von Joyce Moewius und Friedhelm von Mering

S. 40: Ökolandbau.de, Zahlen zum Ökolandbau in Deutschland, https://bit.ly/2QltlrD. BLE-Strukturdaten Ökologischer Landbau in Deutschland, 31.12.2017, https://bit.ly/2EnOQBE. Destatis, Betriebsgrößenstruktur landwirtschaftlicher Betriebe nach Bundesländern, https://bit.ly/2SAnaN2. – **S. 41 o.:** AMI/Gesellschaft für Konsumforschung, Zahlen und Fakten zum Ökolandbau, 21. März 2018, https://bit.ly/2rsIsAE. – **S. 41 u.:** Ökolandbau.de, Zahlen zum Ökolandbau in Deutschland, https://bit.ly/2QltlrD.

42–43 GESUNDHEIT
IN DER VERANTWORTUNG
von Nikolai Pushkarev

S. 42: European Public Health Alliance, A CAP for Healthy living, 2016, S. 18, https://bit.ly/2UtmXgm. – **S. 43 o.:** TEEB for Agriculture & Food, 2018, S. 43, https://bit.ly/2RL8kDy. – **S. 43 u.:** Eurobarometer 89, 2018, S. 12, https://bit.ly/2sRPb8z.

44–45 KLIMA
TÄTER UND OPFER ZUGLEICH
von Cornelia Rumpel und Abad Chabbi

S. 44: Comisión Europea, Comunicación sobre el futuro de la PAC, Bild 15, https://bit.ly/2EpWxaG. – **S. 45 o., u.:** Eurostat, European Environment Agency, Greenhouse gas emission by source sector, code: env_air_gge, https://bit.ly/2GkAJPJ, https://bit.ly/2EkIaob.

46–47 WELTHANDEL
WACHSTUM BEI DEN ANDEREN
von Tobias Reichert und Berit Thomsen

S. 46: Eurostat, Value, weight and average price (...) in agricultural products, 2002–2017, code: DS-018995, https://bit.ly/2B7LBu3. – **S. 47 o.:** United Nations, Sustainable Development Goals, https://bit.ly/2MiKTxL. Eigene Darstellung. – **S. 47 u.:** European Commission, Agri-food trade statistical factsheet, 2018, S. 3, https://bit.ly/2pGgfDJ.

HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG

Demokratie und Menschenrechte durchsetzen, gegen die Zerstörung unseres globalen Ökosystems angehen, patriarchale Herrschaftsstrukturen überwinden, die Freiheit des Individuums gegen staatliche und wirtschaftliche Übermacht verteidigen – diese Ziele bestimmen das Handeln der grünnahen Heinrich-Böll-Stiftung.

Mit derzeit 32 Auslandsbüros verfügt sie über ein weltweites Netz für ihr Engagement. Sie arbeitet mit ihren Landesstiftungen in allen deutschen Bundesländern zusammen, fördert gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Graduierte im In- und Ausland und erleichtert die soziale und politische Teilhabe von Immigrantinnen und Immigranten.

Ein besonderes Anliegen ist ihr die Verwirklichung einer demokratischen Einwanderungsgesellschaft sowie einer Geschlechterdemokratie als eines von Abhängigkeit und Dominanz freien Verhältnisses der Geschlechter. Darüber hinaus fördert die Stiftung Kunst und Kultur als Element ihrer politischen Bildungsarbeit und als Ausdrucksform gesellschaftlicher Selbstverständigung.



Heinrich-Böll-Stiftung
Schumannstr. 8, 10117 Berlin, www.boell.de

BUND FÜR UMWELT UND NATURSCHUTZ DEUTSCHLAND

Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND) ist ein unabhängiger und gemeinnütziger Verband, der auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene arbeitet. Der BUND setzt sich für den Schutz der Natur und Umwelt ein – damit die Erde für alle, die auf ihr leben, bewohnbar bleibt. Wir engagieren uns für eine bäuerlich-ökologische Landwirtschaft, gesunde Lebensmittel, für den Schutz des Klimas, der Wälder und des Wassers, für den Ausbau regenerativer Energien und für bedrohte Arten. Wir fordern den zügigen Umbau der Nutztierhaltung sowie eine Agrarwende hin zu einer umwelt- und klimafreundlichen Landwirtschaft.

Der BUND ist mit über 593.000 Mitgliedern und Unterstützer*innen einer der größten Umweltverbände Deutschlands. Wir verstehen uns als treibende gesellschaftliche Kraft für ökologische Erneuerung mit sozialer Gerechtigkeit. Mit 16 Landesverbänden und über 2.000 lokalen Gruppen ist der BUND im ganzen Land aktiv und erreichbar. Der BUND ist Mitglied des internationalen Netzwerks Friends of the Earth International (FoEI) und hat Partnerorganisationen in rund 70 Ländern.





Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)
Kaiserin-Augusta-Allee 5, 10553 Berlin, www.bund.net

LE MONDE DIPLOMATIQUE

Hinter dem Atlas der Globalisierung steht die große internationale Monatszeitung Le Monde diplomatique (LMd), deren deutsche Ausgabe in Berlin unter dem Dach der taz produziert wird. LMd berichtet aus aller Welt, wird von Leuten in aller Welt gemacht und auch – einzigartig – in aller Welt gelesen. Von ihren weltweit 1,5 Millionen Leserinnen und Lesern haben viele die Zeitung auf Arabisch vor Augen, andere lesen sie auf Japanisch, Polnisch, Portugiesisch oder Farsi. Denn LMd ist längst zu einem internationalen Netzwerk geworden, mit über 40 Print- und Onlineausgaben in mehr als 20 Sprachen.

In Zeiten der medialen Beschleunigung ist eine Zeitung wie LMd unverzichtbar. Sie erklärt die Ursachen aktueller Konflikte, berichtet über die Wirklichkeit in Ländern und Regionen, die weniger im Fokus stehen, und schaut auf künftige Entwicklungen. So hat LMd früher als andere die neokoloniale Ausbeutung des globalen Südens beschrieben, vor der Kettenreaktion der Finanzkrise gewarnt und über das zerstörerische Fracking oder die fatale Biospritlüge berichtet.



Le Monde diplomatique, deutsche Ausgabe
Friedrichstr. 21, 10969 Berlin, www.monde-diplomatique.de, www.atlas-der-globalisierung.de

BISHER ERSCHIENEN









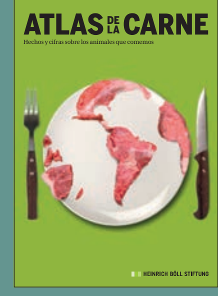




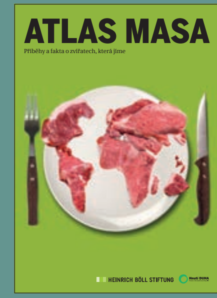




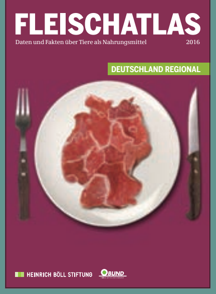








































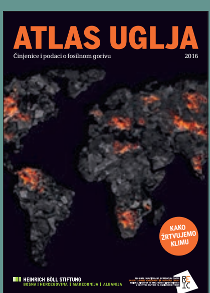






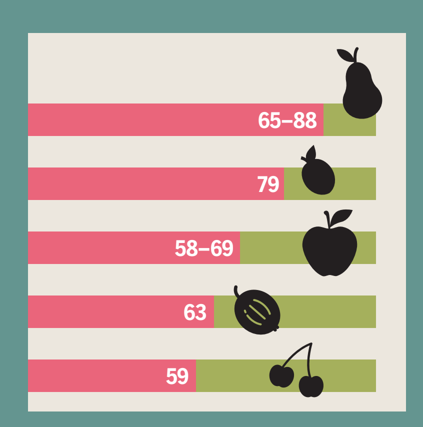


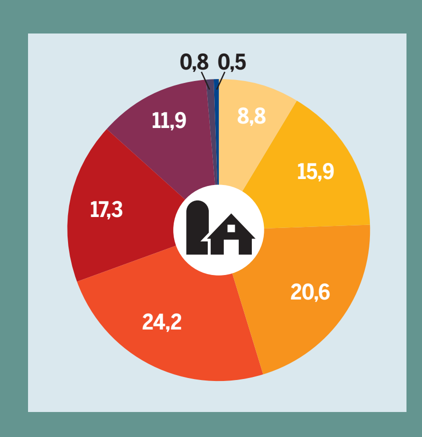


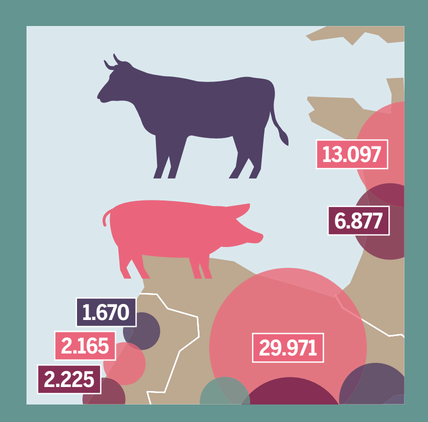












Die Qualität von Böden, des Wassers und der Lebensräume für Insekten und seltene Pflanzen ist untrennbar mit der Landwirtschaft verbunden.
aus: NEUE ZIELE, ALTES DENKEN, Seite 10

Direktzahlungen sind ungerecht, weil ein großer Teil an Betriebe geht, deren Einkommen weit über dem Durchschnitt liegt.
aus: VIEL GELD FÜR WENIG LEISTUNG, Seite 14

In der Landwirtschaft sind Kurzzeitverträge, Wander- und Schwarzarbeit weitverbreitet.
aus: EINKOMMEN UND AUSKOMMEN, Seite 22

Verbraucherinnen und Verbraucher fragen beim Kauf zunehmend nach artgerechter Tierhaltung und denken an den Schutz der Umwelt und des Klimas.
aus: WUNSCH UND WIRKLICHKEIT, Seite 34